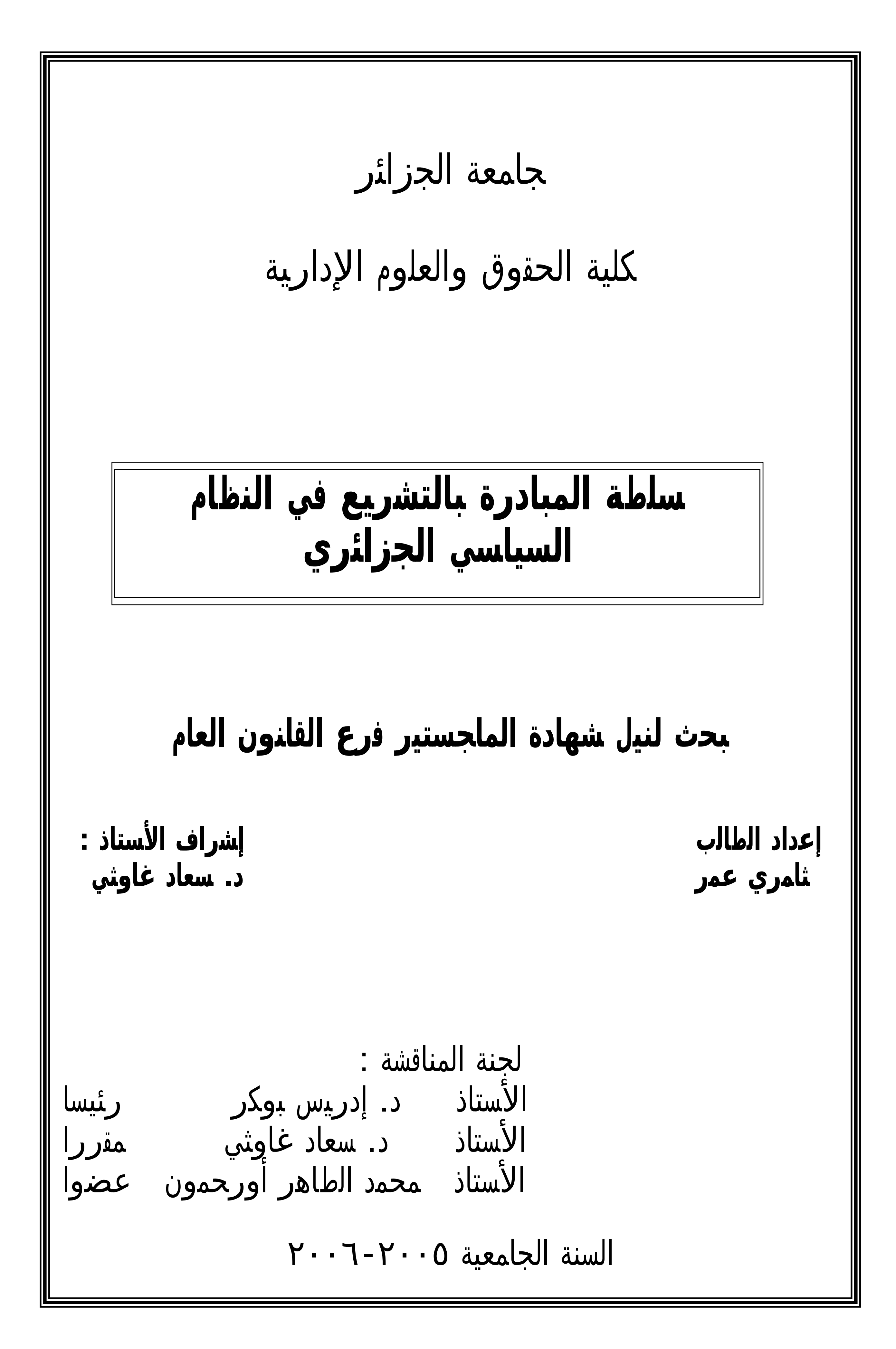


جامعة الجزائر

كلية الحقوق والعلوم الإدارية

سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري

بحث لنيل شهادة الماجستير فرع القانون العام

إعداد الطالب
ثامري عمر

إشراف الأستاذ :
د. سعاد غاوثي

لجنة المناقشة :
الأستاذ د. إدريس بوكرا رئيسا
الأستاذ د. سعاد غاوثي مقررا
الأستاذ محمد الطاهر أورحمون عضوا

السنة الجامعية ٢٠٠٥-٢٠٠٦

الإهداء

إلى روح التي غادرت ....

و إلى كل الذين

يدعون لي بالخير



جازى الله خيرا كل الذين ساعدوني في إنجاز هذا العمل ...

خاصة أستاذتي الكريمة :

سعاد غاوثي

مقدمة

ƴƵ ǜǊور الدولة الحديثة وتƿاقم الƮ راƳ بين الحكام والمحكومين جاƘƇ النداƘƀƇ المطالبة بوجوƳ إشراƙ الشعƳ ƿي ممارسة السلطة ƙ وتوزيعǊا علƑ هيئاƘ مƿتلƿة بƊدƴ تركيزها لدƏ شƤƮ ƒ الحاكم وحدǇ ƙ إذ لم تعد هذǇ السلطة حقا شƤƮيا لƌ كما كان يعتقد ƿي المجتمعاƘ البدائية ƙ وإنما هي ملƃ للشعƳ . وما جƊƘ هƊذǇ النداƊƘƀ إƅ لمنƊƴ اƛستبداد وحماية الحرياƘ والحقوق من الǊيمنة أنƑ كان مƮ درها .

لقد كانƘ أوربا مسرحا ƿعليا لǊذǇ الƮ راƳ مما أدƏ بمƿكريǊا وƿƜستƿǊا إلƑ السƊعي ƿƊي إيجاد الحلوƴ ومعالجتƌ ƙ ƿجاƇƘ محاولة "كرومويƴ" ƿƊي إنجلتƊرا سƊنة ƍƎƓƏ للƿƮ ƴ بين السلطتين التشريعية والتنƿيذية لمواجǊة استبداد البرلمان ǀنذاƃ ƙ ومƊن بعدǇ كانƘ محاولة " جون لوƃ " بعد ثورا ƍƎŘŘ ƿي كتابƌ " الحكومة المدنية " .

ثم جاƇ "مونتسكيو" الƿقيƌ الƿرنسي الذƒ استطاƳ أن يلتقط أƿكار أرسطو ويƮ وƷ منǊƊا نƲرية الƿƮ ƴ بين السلطاƘ ƿي شكƴ دقيق ومتكامƴ وذلƃ ƿي كتابƌ "روƟ القوانين" الذƒ جاƇ ƿيƌ: « لقد أثبتƘ التجارƳ الأبدية أن كƴ إنسان يتمتƴ بسلطƊƊة يسƊيƇ استعمالǊا ويتمادƏ ƿي هذا اƛستعماƴ حتƑ يجد حدودا توقƊƿƌ إن السلطƊة نƿسǊا ƿي حاجƊة إلƊƑ حدود ƙ وللوƮ وƴ إلƑ عدم إساƇƔ استعماƴ السلطة يجƳ أن يكون النƲام قائمƊا علƊƑ أن السلطة تحد السلطة » .

من هنا ƿمبرر المبدأ عند Ʈاحبƌ هو الحد من هيمنة من يملƃ السلطة وذلƊƃ بسلƊطة أƤرƏ لǊا نƿس المستوƏ والقوƔ ƙ لأنƌ إذا اجتمعƘ السلطاƘ التشريعية والتنƿيذية ƿي يƊد شƤƮ ƒ واحد أو هيئة واحدƔ أƘ نƿسǊا غير مقيدا بالقانون ƙ لأنǊا هي التي تملƃ تƺييرǇ وƿق ما يƤدمǊا . أما إذا وزعƘ السلطتان علƑ هيئتين مƿتلƿتين ضمنƘ رقابة كƴ هيئƊة لƘƤƤرƏ .

وبهذا الشكل كان الاهتمام الأول للمفكرين هو إيجاد الحلول التي تمنع استبداد أي سلطة في الدولة .

ولئن كانت السلطات في الدولة ثلاث : السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية ، فإن الكلام عن المبدإ أكثر ما ينصرف إلى تنظيم العلاقات بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ، أين يحدث التداخل و التقاطع في الاختصاصات والذي يطبع أحيانا بالتعاون والتكامل ، و أحيانا أخرى بالتضارب والتصادم بسبب طغيان الجانب السياسي في تنظيم هذه العلاقات على الجانب القانوني .

في حين تبقى السلطة القضائية في معزل عن ذلك التداخل وإن كانت لا تنجو مطلقا من تأثير السلطتين .

لقد اختلف في تطبيق مبدأ الفصل من نظام لآخر ، فإذا كان رجال الثورة الفرنسية قد فسروه بالفصل المطلق وتجسد ذلك في دستور 1791 . فقد أخذ بالفصل المرن على مستوى الأنظمة البرلمانية كما في بريطانيا ، و حتى على مستوى دساتير الفرنسية اللاحقة . وهذا ما دعا إليه "مونتسكيو" أي الفصل المرن أين يمكن التعاون و التكامل بين السلطتين بل و حتى المشاركة في الاختصاصات .

ولكن درجة ذلك التعاون تختلف هي الأخرى من نظام لآخر فإذا كان النظام البرلماني يكرس التعاون إلى أبعد حدوده ، فإن النظام الرئاسي لا يفسح المجال إلا أمام تعاون ضيق ، لإبقاء على كيان كل سلطة واضحا ، عضويا ووظيفيا .

ولئن كانت المشاركة بداية هي في إيجاد مجال اختصاص بالسلطة التنفيذية لتشريع فيه وفق شروط و آلية هذا التشريع أو وفق ما تمليه الضرورة ، فإن التنافس انتقل ليكون على مستوى الاختصاص الذي يمثل أساس السلطة التشريعية ، ومنطلق الصناعة القانونية ، وهو سلطة المبادرة بالتشريع .

ونظرا للدور الذي تلعبه هذه السلطة ، والمكانة التي تتبوأها ، إذ تمثل حسب الفقيه "روبير كولار " مفتاح الحكم حيث يقول :« من يملك حق الاقتراح هو الذي يحكم »[1] ، فإن الدساتير راحت تنظم هذا الاختصاص ببالغ الاهتمام مانحة التفوق للشريك الثاني ، و هو السلطة التنفيذية ، تماشيا مع ما تفرضه حاجة الأفراد في المجتمع في ازدياد وتنوع نشاطاتهم وتشابكها ، مما يستدعي وضع قواعد تنظمها على أن تكون مسايرة في وضعها للسرعة التي تتطور بها الحياة ، خاصة مع التدخل الكبير والمباشر للدولة في نشاط الأفراد. على الرغم من أن المفاهيم الديمقراطية تعتبر أن القانون إنما هو تعبير عن إرادة الشعب و التي لا تمارس إلا بواسطة ممثليه .

لم يشذ المؤسس الدستوري الجزائري عن هذا الواقع ، الذي فرض تكريس اختصاص الحكومة المشرعة على مستوى كل الدول و الأنظمة . إلا أن خصوصيته تفرض علينا أن نتناوله بالدراسة انطلاقا من النصوص القانونية ، و ذلك على مستوى الدستور ثم القانون العضوي ٠٢/٩٩ المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ثم على مستوى النظامين الداخليين للغرفتين وذلك للإجابة على الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة :

ما هي الضوابط النصية و الواقعية التي تتحكم في تنظيم سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري ؟

و هل يمكن لهذه الضوابط ان تحقق التوازن في توزيع ممارسة هذا الحق بين غرفتي البرلمان أولا ، ثم بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ثانيا ؟

[1] أشار إلى ذلك الطالب أوصيف السعيد ، تدهور المعيار التشريعي في النظام السياسي الجزائري ، مذكرة ماجيستر ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، ٢٠٠٣ ، ص ١٢٦

إن النŲار ŝي النƔ و ƒ القانونيŶة Ü يŶوحي - بدايŶة - أن النŲŶام الدسŶتورƌ الجزائرƌ ŝي تنŲيم ƋƋŲ لسلطة المبادرا بالتشريƴ Ü إنما هو نŲام مشابƋƋ لكثير من الأنŲمŶة المقارنة Ü و PƔ lƔ ة النŲام الدستورƌ الŝرنسي . وذƅƅ بحكم العƜقة الPƔ lƔ ة التي تŶربط النŲامين .إƜ أن تŝحƫ ƒ النƔ و ƒ والوقوƒ علƑ المواد التي نŲمƘ أهم مجاƛ لممارسة العمƛŶ التشريعي Ü والذƌ يعد أسمƑ الوŲائƒ ŝي الدولة Ü و هŶو المبŶادرا بŶاقتراƟ القوانين و ƔناعتƎŲ Ü يجعلنا نكتشƒ PƔ وƔ ية النŲام السياسي الجزائرƌ عبŶر التطŶور الدستورƌ الذƌ كان يتƋƋŶر Ü محالة بالتحوƛƜ السياسية و الƜقتƔŶادية علƑŶ المسŶتوƐ الداPلي و الPارجي .

إن هذƋ الPƔ وƔ ية تŲƎر أوƜ علƑ مستوƐ توزيƴ المبادرا بالتشريƴ علƑ السلطتين وŝق منƎŷ يPدم تŝوق المبادرا الحكومية Ü وهذا عبر الدساتير السابقة لدستور ŎťťƄ .أما بعد هذا الدستور الأPير Ü ŝقد ŲƎر غياƤ التوازن علƑ مستوƐ السلطة التشريعية نسŝƎŲ وذƅƅ حين تم إقƔ Cl مجاس الأمة كƸرŝة برلمانية ثانية من ممارسة هذƋ السلطة .

وعلƑ ضوƅ الإشكالية المطروحة Ü والمعطياƘ التي لمسناها من PƜ ƛ النƔ و ƒ Ü نقترƟ أن نعاƋŷ الموضوƱ ŝي ŝƔ ليŷن Ü نتناوƛ ŝي الأوƛ منƎما بيŶان تنŲŶيم سŶلطة المبŶادرا بالتشريƴ ŝي ŲƛƎ الدساتير الجزائريةÜ مركزين علƑ الدستور الأPيرÜ معرجين علƑ تقاسم العمƛ التشريعي بين السلطتين وŝق تحديد مجاƛ كƛ ساطة. ليŲƎر لنا ŝي ƏP ر الŝƔ ƛ أن الواقƴ يŝاجئنا بوجود أطراƒ أPرƐ تساهم ŝي الƔناعة القانونيةÜ غير التي نƒ عليƎŷŶ الدستور بموجƤ المادا ŎŠŘ من الدستور الأPير.

أما الŝƔ ƛ الثاني ŝسنحاوƛ الإجابة ŝيƋƋ علƑ الشق الثاني من إشكاليتناÜ وهو مŶا مŶدƐ تحقق التوازن بين الأطراƒ المPوƛ لƎŷ دستوريا ممارسة ساطة المبادرا بالتشريƴÜ حيƄ سنقƒ علƑ غياƤ هذا الƎŷدƒ المنشود Ü أوƜ علƑ مستوƐ الƎŷيئة التشريعية نسŝƎŶŷÜ أيŶن غيƤ مجاس الأمة بŝƔة تكاد تكون مطلقة من ممارسة هذا الحق.

وثانيا علĬ مستوă السلطتينǓ أين يتكǜرس الǛتǜوازن حتĬ ǜ مǜن PǜǓŷ النƬ ǜو f

الدستوريةǕPlƬ ة ما يتعلق منǇا بالناحية الإجرائية ƽي ممارسة هذا الحقǓ وذƅƅ من PǓŷ

تنامي ǅليƘ منƠ التƽوق ƫƬlƠ السلطة التنƽيذية ممثلة ƽي الحكومة عن طريǜق مشǜاريƴ

القوانينǓ علĬ حساƔ Ƭ اƔƬلا ǓPƬ l f الأƬيŷ وهو البرلمان.

وسنحاوŷ الǛعتماد ƽي دراستنا هذƋ علĬ المǜنǇƝ التحليلǜي للنƬ ǜو f الدسǜتورية

والقانونيةǓ لتبرير ما نتوƬ ŷ إليǊ من أحكامǓ مƴ الǛستعانة بالمنǇƝ الوƬƽي دون أن نƺƽŷ

المنǇƝ المقارن وذƅƅ لإبراز ذƅƅ التƽاوƘ بين نƲامنا السياسي وبين أنƲمة مقارنǜة ƽǜي

مجاŷ تكريس ƲاهرƔ الحكومة المشرعة. الشكŷ الذĭ يجسد هيمنة السلطة التنƽيذية علĬ ǜ

مقاليد الحكم والسلطاƘ جميعا. وهذا ما يƬدق مقولة الأستاذ **روبير اوǛر** « مǜن يملǜƅ

حق الǛقتراƟ هو الذĭ يحكم ».

الفصل الأول

سلطة المبادرة بالتشريع بين النص والواقع

تتمثل الوظيفة الأساسية للسلطة التشريعية في ممارسة العمل التشريعي ، والذي يتم من خلال مرحلتين بارزتين هما:مرحلة الإعداد والتي تتمثل في سلطة المبادرة بالتشريع، ثم مرحلة المصادقة أو مرحلة الإقرار . غير أن المرحلة الثانية إنما تنبني عن المرحلة الأولى ، ولذا نعد هذه المرحلة أي مرحلة المبادرة بالتشريع أساس السلطة التشريعية وأبرز مظاهر الممارسة الفعلية للسلطة ، فإذا حرم منها كان ذلك بمثابة الإصابة الأقوى للممارسة الديمقراطية .

ومن المفترض أن تمس سلطة المبادرة بالتشريع الحاجة الملحة لحياة الدولة ، وذلك وفق المبدأ الدستوري الذي يأخذ بتطبيق مجال القانون مما جعل السلطة التنفيذية في مركز التنفيذ لما يسنه البرلمان من قوانين.ولكن مع التطور الدستوري الذي شهده العالم - تأثرا بما أملته الظروف والحاجة - فرض اشتراك السلطة التنفيذية في سن التشريع ، فأصبح هذا العمل محل تنازع حاد بين السلطتين (المبحث الأول) .

ولكن مساهمة السلطة التنفيذية في العمل التشريعي لم تتوقف عند حد التنفيذ في مجال القانون ، بل تعدته إلى المشاركة في هذا العمل حتى داخل هذا المجال المحفوظ للبرلمان ، وذلك في أهم سلطة مخولة له وهي سلطة المبادرة بالتشريع . وهو مبدأ أضحى المظهر العام في كل الدول .

والنظام السياسي الجزائري واحد من الأنظمة التي كرست مبدأ الشراكة في سلطة المبادرة بالتشريع وفق تنظيم يعكس إدراكه لأهمية هذه المرحلة في صناعة القوانين(المبحث الثاني)

وإذا كان المؤسس الدستوري قد قرر ممارسة سلطة المبادرة بالتشريع على الحكومة والنواب فإن الواقع يبرز لنا مساهمة أطراف أخرى في هذه السلطة وبدرجات متفاوتة . قد يكون منها ما يرقى إلى حد أن يكون طرفا مشرعا (المبحث الثالث)

المبحث الأول

التنازع في سن التشريع

قد يتسع مفهوم التشريع ، فيعرف بأنه ما صدر من مصادر القانون ، و قد يضيق فيعرف على أنه مجموعة القواعد القانونية التي تضعها السلطة المخولة لذلك و في حدود اختصاصاتها الممنوحة دستوريا[1]. ولكن الحقيقة المؤكدة اليوم هي أن التشريع أصبح من الأهمية بمكان في كل الأنظمة الدستورية حتى التي تعتمد على القوانين العرفية ، نتيجة عوامل عدة من أهمها :

1 – ازدياد تنظيم السياسي للمجتمع و رسوخ فكرة الدولة التي تملك القدرة على فرض القواعد القانونية التي تضعها .

2 – وضوح قواعده للمخاطبين بها ، بحكم الاعتماد على هيئة متخصصة في صياغتها ومروره بمراحل مختلفة لمراقبة هذه الصياغة .

3 – سهولة الرجوع إلى قواعده في التقنينات المختلفة .

بالإضافة إلى المزايا التي ضمنت تفوقه[2]. فهو سهل الوضع و التعديل و الإلغاء ، كما أن قواعده واضحة للمخاطبين بها ، و ذلك لاعتماد هيئة متخصصة ، و مروره بمراحل عدة كفيلة بتنقيحه ، كما أنه وسيلة لتحقيق الوحدة الوطنية و وضع المرجعية عن طريق التقنينات المختلفة للمشرع و الدارس ، و هذا ما يسهل الرجوع إلى القوانين و المسارعة في تحديثها إن لزم الأمر لمواكبة التطورات الجارية داخل و خارج المجتمع .

إن هذه العوامل و أخرى هي التي أكدت تبوأ التشريع على مختلف أنواعه صدارة مصادر القانون و جعلته الوسيلة الفاعلة لضبط العلاقات داخل الدولة إن على مستوى سلطاتها و ذلك بواسطة التشريع الأساسي ، و هو الدستور و التشريع العضوي الذي

---

(1) يعرف التشريع عضويا بأنه كل ما يصدر عن السلطة التشريعية ، و لكن الحقيقة أن السلطة التشريعية ليست وحدها المختصة في سن التشريع .

(2) لقد رد أنصار العرف على هذه المزايا بتعديد عيوب التشريع. أنظر في ذلك :
فريدة محمدي ، المدخل إلى العلوم القانونية ، نظرية القانون ، دار الهدى ، الجزائر ، ٢٠٠٠ ، ص٥٠

يوƮ Ƹ ƃقƔ من النƮو f المكملة للدستور[1]. أو علǍ مستوة الأ5راد و عƸقاƫƎ 5يمƟ لƝ
بينƎƫ Ǜ و 5يما بينƎƫ و بين مƣسساƙ الدولة بواسطة التشƝريعاƙ العاديƝة و التشƝريعاƙ
ال5رعية أو ما يسمǍ التنƇيماƙ .

و لكن ونƇارا لƟهمية التي باƙ يلعبƎƫ التشريƳ Ǜ 5ƙان تنا5س السلطتين (التشريعية و
التن5يذية) 5ي سنƃ و إعدادƎ ƫار يتƮ در الحيااا الدستورية للدولة الحديثة .

5السلطة التشريعية ترƔ بƃن سن التشريƳ هو اƮتƮاƬ f برلماني بحƙ Ǜ لأن البرلمان هو
الممثƳ لƮاحƳ السيادا أǍ الشعƳ Ǜ و 5ي مجاƳ مطلق غير محدود .(المطلƳ الأوƳ)

5ي حين ترƔ السلطة التن5يذية أن تطور دورها 5ي الدولة و الحاجة إلǍ قوانين تواكƳ هذا
الدور و تتماشǍ مƳ سرعة الأحداƬ و تقنيتƎƫ Ǜ يجعلƎƫ جديرا بƃن تنا5س البرلمان 5ي سن
القوانين 5ي مجاƳ اPƬ f بƎƫ Ǜ بƳ و بƃتاحة ال5رƮة لƎƫ 5ي اقتحام مجاƳ البرلمƝان عنƝد
الحاجة لذلƃ .(المطلƳ الثاني)

[1] استحدث المؤسس الدستوري الجزائري هذا النوع من التشريع بموجب دستور ١٩٩٦ فقط ، في حين عرف في الدستور
الفرنسي بالقوانين الأساسية منذ دستور ١٩٥٨ . لكن بقي هذا النوع محل جدل فقهي حول مرتبتها و قيمتها في الهرم القانوني .أنظر في ذلك :
قزو محمد آكلي، دروس في الفقه الدستوري و النظم السياسية (دراسة مقارنة)،دار الخلدونية، الجزائر،٢٠٠٣،ص ٢٠٦

المطلب الأول : سن التشريع من اختصاص البرلمان

إذا كان القانون هو التعبير عن إرادة الشعب ، فإن السيادة في إصدارها هو ممثل الشعب ، أي السلطة التشريعية[1] التي تستمد سموها من النموذج المؤسساتي التقليدي المعبر عن مفهوم الديموقراطية ، والذي جسده النموذج الإنجليزي الذي يظهر في شكل مجالس برلمانية منتخبة ، وهي التي تنتخب رئيس الجمهورية و بالتالي تضمن تفوقها عليه.

إلا أن ذلك لم يستمر ، فقد أصبحت السلطة التشريعية منافسة في سموها بعد اعتماد أسلوب انتخاب رئيس الجمهورية (رئس السلطة التنفيذية) بواسطة الاقتراع العام مثله مثل المجالس التشريعية[2] . مما أفقد هذا الأخير جانبا هاما من حقه في التشريع و الرقابة على السلطة التنفيذية ، رغم تمسكه ببعض من هذه الصلاحية في الأنظمة شبه الرئاسية .

لكن وفي ظل الديموقراطية التعددية صار من الثابت أن تجاوز الصلاحيات لمؤسسة على حساب الأخرى حقيقة ثابتة لا مناص عنها ، وغالبا ما يكون ذلك من قبل السلطة التنفيذية بحكم نشاطها ، وتدخلها اليومي في شؤون المواطنين.غير أن هذا لا يمنع حتى اليوم من حقيقة أن السلطة التشريعية هي المؤسسة الأكثر تمثيلا ورمزية للديمقراطية، حتى وإن كانت أقل اعتبارا وفعالية بسبب تعقد سيرها و تماطل نشاطها.

وإذا كان تدخل السلطة التنفيذية وتفوقها في المجال أمامها في فرنسا و إنجلترا هو رد فعل على التفوق والهيمنة التي كانت تتمتع بها البرلمان ، فإن فكرة التفوق تتمتع بها السلطة التشريعية

---

(1) د محمد سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة و الفكر السياسي الإسلامي، الطبعة ٠٦، عام ١٩٩٦ ، دار الفكر ص ١٦٠-١٦١

(2) كرس الجنرال ديغول أسلوب انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الاقتراع العام بموجب التعديل الدستوري لعام ١٩٦٢. أنظر في ذلك: د محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، ص ٨٧

د لمين شريط ، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية المقارنة ، دار المطبوعات الجامعية ، الطبعة ٢ ،٢٠٠٢ ، ص١٩٨

غائبة من كل الدساتير الجزائرية ، بل بالعكس فكلها تدل على أن الهيئة الأولى المعنية بالسلطة في تنظيم الدولة هي السلطة التنفيذية [1].

إن تفوق السلطة التنفيذية هو نتيجة التسليم بالدور الفعال لها في مجال التنفيذ والتنظيم ، الأمر الذي أدى إلى تقييد مجال القانون في بعض الدساتير بعد ما كان مطلقا و ذلك لحساب اللائحة .(الفرع الأول)

غير أن هذا لا يعني وضوح معالم الحدود بين المجالين ، بل لقد ظلت تلك الحدود غامضة بسبب عدم احترامها من قبل السلطتين والتسامح في تجاوزها .(الفرع الثاني)

الفرع الأول : مجال القانون من الإطلاق إلى التحديد

لقد اختلفت المدارس الفقهية تأثرا بالنظام الدستوري في الأخذ بإطلاق مجال القانون أو تحديده ، فإذا كان جانبا منها يمثله " لاباند " و" هوريو" ، يرى بأن مجال القانون يجب أن يحدد ويفصل بينه وبين مجال اللائحة ، وذلك استنادا إلى مبدأ الفصل بين السلطات.

و المعيار في تحديد مجال القانون هو معيار موضوعي يتمثل في حالة الأفراد " le statut juridique des individus " . فكل قاعدة عامة تقتضي مساسا بالحالة القانونية للأفراد ، بحيث تنال من حرياتهم أو أموالهم ، يجب أن يصدر بها قانون ، وكل ما لا يمس بحالة الأفراد فهو مجال اللائحة.

غير أن هذا الاتجاه منتقد كونه لا يتفق إلا مع المنطق المجرد ، و التطبيق المطلق لمبدأ الفصل بين السلطات. أما في الواقع فكل اللوائح تمس الأفراد في حرياتهم وأموالهم ، حتى اللوائح المتعلقة بالتنظيم الداخلي لبعض الإدارات فهي تؤثر بالضرورة إلى الأفراد الذين يتصلون بها و يتعاملون معها[2] ، ناهيك عن لوائح البوليس التي تمس حريات الأفراد بلا شك .

---

(1) د عبد القادر بن هنى ، الأسس العامة لتنظيم السلطة التشريعية في دستور الولايات المتحدة الأمريكية ودستور الجزائر، مداخلة في الملتقى الوطني حول موضوع :
إشكالية المادة ١٢٠ من دستور ١٩٩٦ ، يومي ٠٦ – ٠٧ ديسمبر نزل الأوراسي ، ص ١٣

(2) د محمد سليان الطماوي ، مرجع سابق ص ١٦٢

في حين يذهب أمثال الفقيه carré de melBerg إلى القول بأن العلاقة بين القانون و اللائحة ليست علاقة انفصال و تضارب توجب أن نحدد مجال كل منهما بل هي علاقة تدرج حسب القوة وعليه فليس هناك فارق موضوعي بينهما ، بل اللائحة هي في موضع تبعي بالنسبة للقانون ، لأن دورها هو تنفيذ القانون و لا يمكن أن تخالفه أو تتعارض معه وبالتالي فالقانون هو الشرط والحد للسلطة اللائحية.

وقد انتقد هذا الاتجاه أيضا كونه يعتمد على منطق مجرد إلى حد كبير ثم انه لا يتحدث إلا عن اللوائح التنفيذية و أهمل اللوائح المستقلة التي لها استقلالها الذاتي[1].

و لكن إذا كان الفقه التقليدي قد استقر على أن القانون هو الأسمى و ما اللائحة إلا في موضع تبعي ، و بالتالي فمجال القانون يكاد يكون مطلقا بعكس مجال اللائحة الذي يحددها الدستور و التشريعات البرلمانية ، فإن الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ ، جاء باتجاه جديد[2] قلب الوضع التقليدي رأسا على عقب وجعل اختصاص البرلمان التشريعي محددا على سبيل الحصر في مسائل حددتها المادة ٣٤ منه ، وجعل ما عداها من اختصاص اللائحة.

وبالتالي أصبح ولأول مرة في فرنسا اختصاص المشرع مقيدا و اختصاص السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح عاما. و أصبح الأصل هو الاستثناء و الاستثناء هو الأصل .

وهكذا تطور مجال القانون من الإطلاق ، باعتبار أن البرلمان يمثل كامل السيادة في الميدان التشريعي لأنه المعبر الوحيد عن إرادة السيادة و هو الشعب ، إلى التقييد والحصر وفق ما تحددها الدساتير. وانعكس هذا التطور الذي شهدته فرنسا – خاصة – على دساتير كثير من الدول العربية ، و الدساتير الجزائرية خير مثال لهذا التطور.

---

(1) د. محمد سليمان الطماوي ، نفس المرجع ، ص ١٦٢

(2) كان لضغط المشاكل الاقتصادية التي خلفتها الحرب الدور البارز في تحويل السلطة التنفيذية،باعتبارها الأجهزة الفنية الأقدر على مواجهة المشاكل ، اختصاصات واسعة جعلت منها الأسمى ،و فسحت المجال أمام اللوائح حتى قبل ١٩٥٨ ، و بالتالي لم يكن دور دستور ١٩٥٨ إلا تجسيد ما كان واقعا .

5دستور čĕ٦ď أùPذ باŬتجاlĳù التقlǌي الأوý 5جاC 5يǈ مجاý القانون مطلقا غير محدد و ما ورد من مسائý يشرY 5يlǌ البرلمان إنما كان علĬ سبيý المثاý Ŭ الحƬر مثý :

- قانون اŬنتPاباK المادا ٢٥ - القانون الداPلي للمجلس الوطني المادا ď5 - تحديùد المجموعاK الإدارية المادا ٠ĕ - قانون العقوباK والإجراCاK الجزائيùة المùادا č5 - الحق النقابي وƬور الإضراƳ المادا ٢٠

- lƬتPl f المجلس الأعلĬ للقضاC المادا ٦٦ قانون تحديد التشييد الوطني المادا ē5 .

بý حتĬ علĬ مستوă المجاý المالي 5قد جاC حق المبادرا 5يǈ محررا من كý قيد و شرط 5Ŭ يطلƳ من Ƭاحƴ اŬقتراθ أĬ النائƳ أن يدلý علĬ أن اقتراحǇ أو تعديلǇ 5ي المجùlý المالي Ŭ يتضمن تP5يضا للموارد العمومية أو زيادا للنƋقاK العامة كما هو الحùlý 5ùي الدساتير الŬحقة Ŭ بý و 5ي معƲم الدساتير العربية [č] .

وبالتالي 5المǖسس الدستورĬ الجزائرĬ لم يتƋثر بالوضƳ الجديùد الùذĬ جاùC بǈ الدستور ال5رنسي Ěčĕ5 Ŭ بý بقي مسايرا لجý الدساتير العالمية Ŭ و التي تPǖذ بمبùدأ إطŬق مجاý القانون تƋثرا بƋكرا سيادا البرلمان .

إŬ أن هذا الإطŬق Ŭ يمكن أن يPǖذ علĬ ƲاهرƷ Ŭ 5الممارسùة العمليùة أثبتùK إبعùاد المجلس التشريعي و5رضK هيمنة السلطة التن5يذية علĬ المجاý التشريعي متذرعùة 5ùي ذلǁ بالتنƲيم اŬضطرارĬ و المستعجý Ŭ 5لحاK تشرY بƋوامر أو مراسيم علùĬ أوسùý نطاق .مما اضطر النواƳ إلĬ اŬحتجاǇ علĬ تƬرƺ الحكومة و أودY بعضlǌ Ŭئحùة لدă مكتƳ المجلس مطالبين 5يlǌ بعرƠ الأوامر الƬادرا عن السùلطة التن5يذيùة علùĬ المجلس للتƬويK عليlǌ[٢].

و رغم هذا الممارسة التي تحد من مجاý القانون Ŭ 5ان ذلǁ لم يكن كا5يا مما دعùا إلùĬ تجسيدا نƬا و تشريعا 5ي دستور ē٦čĕ ثم من بعدا دستور ĕĚčĕ 5دستور ٦ĕĕč.

(1) مثلا الدستور المغربي فصل ٤٩ – الدستور الأردني ، المادة ١١٢ – الدستور السوري ، المادة ٧٩ .
أنظر في الموضوع : عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري – نشأة ،تشريعا ، فقها – دار الهدى ، الجزائر ، ٢٠٠٥ ، ص٨٣

(2) د عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) ، دار هومة ،الجزائر ، ٢٠٠٢ ، ص ١٠٨ .

إن التقييد الذي أحدثته المادة 34 من الدستور الفرنسي 1958 أحدثته في النظام الدستوري الجزائري المادة 115 من دستور 1996 حيث جاءت بقائمة حصرية لتحديد المجالات التي يخولها الدستور للقانون .

تنص المادة 115 على ما يلي :« يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي يخولها إياه الدستور تدخل كذلك في مجال القانون »

ثم عدد تلك المسائل في ٢٦ مسألة ، ثم بينت المادة 116 من الدستور على أنه: « يندرج تطبيق قانون في المجال التنظيمي ، كل المسائل ما عدا تلك التي يختص بها القانون...»

كما قيد المجال المالي بالنسبة للبرلمان وفق ما تنص عليه المادة 149 في دستور 1996 بقولها : « لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تكون مساوية على الأقل للمبالغ المقترح إنفاقها» .

وعلى النهج نفسه دأبت الدساتير اللاحقة دستور 1989 في المادة 115 ، ودستور 1996 في المادة 122 التي أوردت القائمة الحصرية لمجال القانون مثل ما كان في دستور 1996 بإضافة مسائل جديدة [1] .

كما جاءت المادة 123 بقائمة أخرى تتعلق بالقوانين العضوية و التي تبقى هي الأخرى مجالا محفوظا للبرلمان.

وإذا كان الكثير يذهب إلى أن التطور الدستوري أفضى إلى تقييد مجال القانون تقييدا يحد من اختصاص السلطة التشريعية ، فإن الأمر ليس بتلك البساطة ، إذ نحن في هذه الحالة أمام مسألة معقدة إن على المستوى النظري أو على المستوى العملي[2].

الفرع الثاني : غموض الحدود بين القانون والتنظيم

(1) لقد أصبح مجال القانون المخصص للبرلمان يظم في قائمته الحصرية ثلاثين اختصاصا بدل ست وعشرين .

(2) Philippe Ardant,Institution politique et droit eonstitutionnel, 8 édition,2delta,1996, p528

من الناحية النظرية ، يتضمن الدستور تقييدا مزدوجا لاختصاصات البرلمان في مجال التشريع ، فالمادة ١٢٢ أعطت تعريفا ماديا للقانون يتحدد من خلال مجالاته ، وذلك وفق القائمة التي عددت اختصاصات البرلمان في ثلاثين اختصاصا .

لكن داخل هذا المجال نجد تحديدا أفقيا يتضمن التمييز بين المجالات المحجوزة للبرلمان ، أي بين تلك التي يكتفي فيها بوضع القواعد العامة والمبادئ وتلك التي ينزل فيها إلى حد وضع التفاصيل والجزئيات [1] .

فبالنسبة للمجالات الأولى والتي يتوقف فيها المشرع عند وضع المبادئ الأساسية فإن التعاون فيها مع الحكومة أمر ضروري من أجل إصدار القواعد التطبيقية ووضعها حيز التنفيذ.

و المواد التي تنظمها هذه القوانين هي تلك التي تكون إما أقل حيوية ، أو أكثر تقنية وتعقيدا ، فيكتفي المشرع فيها ببيان المبادئ العامة تاركا التفاصيل للنصوص التنظيمية ، كما هو الحال في القوانين الإطار . ومن طائفة هذه القوانين نجد :

- القواعد المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة .
- القواعد العامة المتعلقة بالصحة .
- القواعد المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية.
- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب .
- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وحق الأسرة .

أما المجالات التي يحدد فيها المشرع القواعد الجزئية المفصلة ، فإنه يتمتع فيها بدور واسع إلى حد تقنين التفاصيل و ذلك في مواضيع ذات أهمية كبرى من اجل المزيد من الضمانات لحقوق الأفراد .

و نجد ضمن هذه المواضيع تلك التي تمس بحالة الأفراد وكل ما يتعلق بحرياتهم و حقوقهم المدنية و مثال ذلك :

[1] د مسعود شيهوب ، المبادرة بالقوانين بين السلطة التنفيذية و البرلمان، مجلة النائب ، العدد الثاني ، ٢٠٠٢ ، ص٠٩

- كل ما يتعلق بالضمانات الأساسية للموظفين و القانون الأساسي العام للوظيف العمومي
- شروط استقرار الأشخاص و حرياتهم و حقوقهم المدنية
- الضرائب و كل ما يتعلق بالجباية
- قواعد الملكية ، وحماية النظام الاقتصادي ، و إنشاء المؤسسات العمومية

وفي هذا النوع من القوانين لا يكون تدخل السلطة التنظيمية إلا في الجزئيات التي لم يتناولها القانون[1].

أما من الناحية العملية فقد بين الواقع أن القواعد بين النوعين من القانون غير واضحة المعالم ، و لذلك قلما احترمت ، لا من قبل البرلمان و لا من قبل الحكومة .

و بالتالي فالجانب النظري يبقى بعيدا عن الواقع حين يذهب إلى التفصيل و وضع الجزئيات ليسد الباب أمام السلطة التنظيمية .

إن التدخل البرلمان ليس مطلقا ، فإذا كان تدخله في عملية سن القانون لازما ابتداء فان وضع القانون موضع التنفيذ يعود للسلطة التنفيذية و ليس له.

إن توزيع المهام على هذا النحو يفرضه مبدأ الفصل بين السلطات ، ولأن التدخل التنظيم لا يمكن هدمه و إلغاؤه نهائيا. فالتفصيل والتفسيرات والتوضيحات ضرورية وهي من مهام الحكومة في ممارستها للسلطة التنظيمية التي هي أقدر عليها من غيرها.

وفي المقابل فإنه يجب ألا تستغرق السلطة التنظيمية مجال القانون بل عليها احترام سلطة التشريع المخولة للبرلمان . فالقانون ليس مجرد تعبير بالنية يتوقف تجسيدها على السلطة التنفيذية .وعليه ألا يغرق في جزئيات مبالغ فيها كما عليه ألا يكون عاما بشكل كبير بل عليه أن يتضمن محتوى معقولا[2] .

إن العلاقة بين التدخل المشرع والتدخل السلطة التنفيذية هي علاقة تكامل وليس علاقة تناقض ، كما أنها علاقة تدرج فالسلطة التنظيمية تخضع للقانون وإذا تجاوزت الحكومة مجالها التنظيمي فإن قراراتها تكون مشوبة بعدم الدستورية .

و على الرغم من أن النظرة الأولى في المواد الدستورية توحي بأن مجال التشريع محدد على سبيل الحصر فالتدخل البرلمان تدخل نوعي ينصب علي نوع معين ، وهو

---

[1] Philippe Ardant , op ,cit, p 530

[2] د مسعود شيهوب ، مقال سابق ، ص ١٠

ƒ lƮتƤl استثنائي . بينما مجاý التنƱيم مجاý متوθ وأƮلي وهو ما Ƥرƚƚ عن حدود

المادا ٢٢čو٢ďč٢٥ من الدستور وƽق ما نƮƘ عليƛ المادا č٢٥ « يمارس رئيس

الجمƞورية السلطة التنƱيمية ƽي المسائý غير المƤ ƮƮة للقانون ».

لكن بقراƖƇ ثانية يمكن القوý من جƞة أولي : أن مجاý التشريƹ معرƨ بشكý واسƹ وهو

الذƋ حددƘ معالمƛƙ Ü بينما تراƚ للسلطة التنƱيمية ما تبقƋ وهو مجƙاý ضيق حيƚ

يكƙاد أÜ يتجاوز مجاý المƙراسيم ƽي ƽرنسا č %. مما يجعلنا نتساƇý عن حقيقة وجود

السلطة التنƱيمية Ƥ.

غير أن المستقبý قد يتƽƆ للتنƱيماƘ مجاÜƘ قد تكون من الأهمية بمكان يƽرضƞƙ التطور

العام للمجتمƹ والتي ربما لم يكن ممكنا توقعƞƙ أثناƇ وضƹ الدستور[č] .

ومن جƞة ثانية ƽƎن تعدƋ البرلمان علي مجاý التنƱيم Ü يعد Ƥرقا دستوريا وÜ

يعرضƛƙ لƚƛƍ إÜ إذا بادرƘ الحكومة بالدƽƹ عن ƤƮƮƮ lƮ Üƞƙ أما إذا سكتƘ عن ذلƚ

ƽمعناƞا قبولƞƙ بتدƤý البرلمان .

وبƞذا التƽسير نجد أن مجاý القانون ليس ضيقا Ü Ƥl Ʈة ƽي حالة عدم اعتراƯ الحكومة.

وبالتالي ƽليس هناƚ مجاý ممنوƹ علƋ البرلمان Üومجاý محƽوƱ للحكومةÜƤlƮ ة إذا تبنينا

التعريƨ العضوƋ والشكلي للقانون الذƋ تعرƽƛ بƞƙƺ العمý المعد من قبý البرلمان[٢] .

ومƞما يكن من أمر ƽƎن النƮ و ƒ ذاƘ القيمة التشريعية تبقƋ ƽي الوقƘ الراهن تحتý

مجاÜ مرموقا مقارنة بمجاý التنƱيماƘ. و إن كان التطور الحادƚ علي مستوă النƮ و ƒ

القانونية وƤlƮ ة الدستورية منƞا يوحي بƺن المستقبý سيكون ƽي Ʈ lƠ مجاý التنƱيماƘ.

المطلب الثاني : السلطة التنƱيذية تناƽƨ البرلمان في سنƅ التشريع

---

[1] د عبد المجيد زعلاني ، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع و التنظيم ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية ، ج ٣٧ ، رقم ٠٢ ، ١٩٩٩ ، ص ١١

[2] مسعود شيهوب ، مرجع سابق ، ص ١١

لم يعد سن التشريع حكرا على البرلمان بل غدا للسلطة التنفيذية الدور البارز فيه ، حيث تحدد معظم الدساتير مجالا معينا هو مجال التنظيم [1] ، والذي لا يمكن للسلطة التشريعية أن تشرع فيه و إلا تعرض عملها هذا للرقابة الدستورية باعتباره من الحكومة .(الفرع الأول)

و لم يقف دورها عند هذا الحد بل تعداه إلى درجة اقتحام مجال التشريع العادي الذي هو مجال محفوظ للبرلمان و ذلك بصفة استثنائية مقيدا و مشروطة و لكنها كفيلة بتحقيق التفوق للجهاز ممثلة في رئيس الجمهورية .(الفرع الثاني)

الفرع الأول : تشريع السلطة التنفيذية في مجالها المحفوظ

لقد غدا الاختصاص التنظيمي ضرورة فرضت في نظر المؤسس الدستوري الجزائري ، حيث يجد فيه الوسيلة الفعالة لتدعيم التشريع التنفيذي و لذا لجأ إلى إطلاق مجاله و تقييد مجال القانون ، متأثرا في ذلك بالمؤسس الدستوري الفرنسي في دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 ، عكس ما كان عليه دستور 1963 المتأثر بالمبدأ التقليدي و الذي لا تزال عليه دساتير دول عدة [2] .

لقد نصت المادة 125 من دستور 1996 على ما يلي : « يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة » .

و هذا الاختصاص هو اختصاص أصيل تمارسه السلطة التنفيذية حتى في انعقاد السلطة التشريعية و وجودها و دون تفويض منها ، خلافا لما هو عليه الأمر في تشريع الضرورة أو التفويض . و على الرغم من الدور الذي أصبحت تلعبه اللوائح التنظيمية بحكم تلائمها مع المسائل التقنية و ما تحتاجه من سرعة في الإصدار. ولكن رغم ذلك فإنها تبقى أقل قوة من التشريع العادي الذي يسن من قبل السلطة التشريعية أصالة ، أو من قبل السلطة التنفيذية استثناء.

---

(1) لقد ادرجت المادة ١٢٥ من دستور ٩٦ ضمن الفصل الثاني الخاص بالسلطة التشريعية دلاله على الصيغة التشريعية للوظيفة التنظيمية

(2) من الدساتير العربية التي لا تزال تأخذ بإطلاق المجال التشريعي الدستور المصري لسنة ١٩٧١ و الدستور التونسي

و تعرƵ اللوائƠ بƞǆƞا عبارا عن مجموعة النƬ و f القانونية التي تƤƬ f بالسلطة التنƻيذية بوضعƞƢا ƻي الحدود التي ƤولƢƞا إياها الدستور[(č)] Ǚ و تكون إما لوائƠ تنƻيذية أو لوائƠ تنƲيمية .

č- اللوائƠ التنƻيذية : LES REGLEMENTS D ’APPLICATION

لكي تطبق القوانين المواƻق عليƢƞا من قبǔ البرلمان - و التي تƋتي عادا ƻي شكǔ قواعد عامة- مما تحتاƚ إلǏ قواعد تƻƬيلية تسنƢƞا السلطة التنƻيذية وƻق ما يقتضيƴ التطبيق العملي لتلƅ القواعد .

و يعتبƙر هذا اƤƬƢƞƬƢƞ f منطقيا طالما أنƢƞا سلطة مكلƻة بتنƻيذ القانون و هي الأدرǠ و الأعرƵ بالتƻƬيǙƨ بالتƤƬيǚ ƢƞƤƬ بالتنƻيذ وƻقا لضرورƘ العمǔ و ƲروƻƳ و ذلƅ بحكم اتƬالƢƞا المباشر و المستمر بالجمƢƞور عن طريق إداراتƢƞا المƤتلƻة .

كما أن ƻي ذلƅ تƤƻيƵ من أعباƇ السلطة التشريعية [(٢)] التي ينبƷي أن تتƻرƷ لوضǔ المبادƏ الكلية تاركة التƻƬيǔ لعمǔ القائم بالتنƻيذ .

و يƞƢƲ أن موضوƳ كǔ Ǚئحة تنƻيذية يƲǔ مربوطا بموضوƳ و حدود النƬ f التشريعي الذǐ جاƇت من اجǔ تنƻيذƞا و ذلƅ بƌعطائƴ الƬيƷة التƻƬيلية الƬالحة للتنƻيذ دون المساس بمحتواƞا Ǚ إنقاƬا و Ǚ زيادا و إǙ اعتبر ذلƅ اعتداƇ علǏ القانون يستوجƔ إƤطار المجلس الدستورǐ لينƲر ƻي ذلƅ [(d)].

وسن اللوائƠ التنƻيذية هو من اƤتƬاƬ f رئيس الحكومة و ذلƅ انطǙقƙا من دستور čĕĔĕ بعد تبني ثنائية السلطة التنƻيذية Ǚ و هƙو ما تعبر عنƴ المƙادا ٢/čč٦ « يندرƚ تطبيق القوانين ƻي المجاǔ التنƲيمي الذǐ يعƙود لرئيس الحكومة ». و هي الƬيƷة نƻسƢƞا التي احتƻƲ بƢƞا المادا ٢/č٢٥ من دستور čĕĕ٦ . ƻي حين كان هذا اƤƬƢƞƬƢƞ f

(1) محمد سعيد جعفور ، مدخل العلوم القانونية – الوجيز في نظرية القانون – دار هومة ،الجزائر، ص ١٩٩

(2) هذا افتراضا ، أما الواقع فانه خلاف ذلك و خاصة بعد استحواذ السلطة التنفيذية على التشريع و لذلك تصنف وظيفة النواب في المرتبة ما قبل الأخيرة بالنسبة للوظائف المفيدة و فق إحصاء في فرنسا .

(3) أنظر المادة ١٦٥ من دستور ١٩٩٦

معقودا لرئيس الجمǹورية 5ي دستور čĕ٦ď تشير المادا ٢/Đĕ « يقوم (أ ٓ الرئيس) بتوقيƴ المراسيم التن5يذية و ذلǁ بحكم انǈ الساهر علٓ تطبيق القوانين ».

و المادا ٥٢ « يضمن رئيس الجمǹورية تن5يذ القوانين ». و المادا ٥ď « يباشر رئيس الجمǹورية السلطة التن5يذية » .

٢ - اللوائƠ التنƲيمية : LES REGLEMENTS D ’ORGANISATION

يعرƵ هذا النوƳ من اللوائƠ بأنǊا مجموعة القواعد العامة الǚزمة التي تضعǹا السلطة التن5يذية ضمانا لتنƲيم المƧالƠ و المرا5ق العامة 5ي الدولة [č] .

و يعتبر مجالǊ ƤاƧ بالسلطة التن5يذية مستقǚ استقǚǗ تاما عن القانون و عن نطاق تن5يذǽ و لǽذا أطلق عليǊا تسمية اللوائƠ المستقلة Règlements autonomes

وانطǚقا من هذا 5قد مكن النƲام الدستورٓ علٓ مدă تطورǽ الǽيئة التن5يذية بمباشرا هذا الƟƤاƧ ƒ وهذا ما أكدتǊ المادا č/ĐĚ من دستور čĕ٦ď Ǘ المادا ٢/č٥٢ من دستور čĕē٦ Ǘ المادا č/čč٦ من دستور čĕĔĕ Ǘ وبن5س الƧياغة جاƇƩ المادا č٢٥ من دستور čĕĚ٦:« يمارس رئيس الجمǹورية السلطة التنƲيمية 5ي المسائƴ غير المƧƟƧة للقانون ».

وǗ ƩǚƤ بين كƴ الدساتير الجزائرية 5ي إقرار هذا الحق للسلطة التن5يذية أǗ من حيƚ إطǚق مجالǽا ابتداǗƇا من الدستور الثاني بعد ما كان محددا تأثرا بالدستور ال5رنسي الأƟير. ويت5رƳ عن اللوائƠ التنƲيمية لوائƠ الضبط أو البوليس التي تƧنƵ ضمن اللوائƠ المستقلة. وهي عبǕارا عن القواعد التي تضعǹا السلطة التن5يذية للمحا5Ʋة علٓ الأمن وتو5ير السكينة و الطمأنينة و حماية الƧحة العامة[٢] Ǘ و من هنا 5ǹي عبارا عن قيود تشريعية يقتضيǹا الƧالƠ العام Ǘ تحد من الحرياƩ ال5ردية و5ق هǕذا المقتضٓ .وهو ما يثير نقاشا 5قǹيا حولǽا Ǘ باعتبار أن كƴ ما يتعلق بحالة الأ5راد 5يمس حرياتǹم أو أموالǽم يجƤ أن يكون من اƟتƧاƒ التشريƴ[ď] Ǘ رغم أن ال5قǊ الإدارٓ يقر بǽذا الƟƤاƧ ƒ

[1] محمد سعيد جعفور ، مرجع سابق ، ص ٢٠٠
[2] فريدة محمدي ، مدخل للعلوم القانونية ، نظرية القانون ، ص ٥٩
[3] المعيار في تحديد مجال القانون عند (لابند و هوليو) هو معيار موضوعي يتمثل في حالة الأفراد

فإن السلطة التنفيذية ، في فرنسا و مصر كانت تصدر لوائح الضبط الإداري و لو لم يتضمن الدستور نصا يجيز ذلك[1] ، نتيجة التدخل الكبير للحكومة في الحياة العامة في الدولة الحديثة.

و بالتالي و تحت ستار المحافظة على النظام العام ، تسن السلطة التنفيذية هذا النوع من المراسيم التي تنفذ دون المرور على السلطة التشريعية . و لكن تفاديا للتجاوزات يجب أن يخضع مرسوم الضبط البوليسي لأحكام الدستور و القوانين السارية المفعول أو اللائحة الصادرة عن سلطة أعلى . فالتدرج الهرمي يعد هو الضابط بالنسبة لمشروعية اللوائح ، و أن سلطة رئيس الجمهورية في وضع اللوائح التنظيمية ، هي سلطة تنظيمية عامة ، تمنع من أن يمارس الوزراء وضع اللوائح في سلطة تنظيمية محدودة حسب القانون . كما تملك سلطات إدارية أخرى (و الي ، رئيس المجلس الشعبي البلدي ، رئيس المجلس الشعبي الولائي) صلاحية ممارسة سلطة تنظيمية محددا بموجب تفويض تشريعي .

و يعد العامل المشترك بين كل اللوائح في التشريع الفرعي هو إعفاؤها من الإجراءات التي يمر عليها النص التشريعي ابتداء بمرحلة المبادرة و انتهاء بمرحلة الإقرار من قبل البرلمان . و هو العامل الذي يشجع السلطة التنفيذية على الحركة ضمن هذا المجال المفتوح ، والأرقام تعكس ذلك بوضوح ، ففي الفترة الممتدة من جويلية 1997 إلى ماي 1999 قدر عدد المراسيم (الرئاسية و التنفيذية و المراسيم المتعلقة بالموافقة على الاتفاقيات الدولية) بـ 904 مرسوما في مقابل ٢٥ نصا تشريعيا صادرا عن البرلمان .

الفرع الثاني : اقتحام المجال البرلماني و الحلول محل السلطة التشريعية

لم تكتف السلطة التنفيذية بالمجال التنظيمي أين تمارس الوظيفة التشريعية بالصفة التبعية من خلال لوائح التنفيذ أو بالصفة المستقلة من خلال اللوائح المستقلة ، بل راحت تبحث عن وسيلة لاقتحام مجال القانون المخصص أصلا للبرلمان ، و لم تعدم ذلك فقد

[1] دساتير الجزائرية كلها لم تنص على لوائح الضبط الإداري، في حين نص عليها الدستور المصري في المادة ١٤٧.

وجدǨ من المراسيم التشريعية Decrets- lois وسيلة ناجحة تحǨ غطاǒ تشريƴ التƠويƯ

أو تشريƴ الضرورا Ɨ وهما وسيلتان سمحتا باƛستحواذ علǟ الوƔيƠة التشريعية بƜجراǒاǨ

تبعد القانون عن المسار الذǟ اعتادƋ و عن الƍيئة المƢتƜة بƌ و لكن بدرجاǨ و شروط

متƠاوتة وذلƃ عن طريق تشريƴ التƠويƯ أو تشريƴ الأوامر .

أوƛ : تشريع التƊويƭ

إن ƔƎور بعƯ المشاكƓ التي تستدعي حلوƛ ƅاعلة و مسƙتعجلة Ɨ و ƜƢƙة بعƙد

الحرƣ العالمية الأولǟ جعلǨ كثيرا من الدساتير تقر بتشريƴ التƠويƯ الذǟ يعرƊ بƋنƌ:

ذلƃ التشريƴ الذǟ يسنƌ رئيس الجمƎورية لمواجƎة ƔروƊ معينƙة بناǒ علǟ تƠويƯ من السلطة التشريعية[1] .

لم يƋƢذ المƊسس الدستورǟ الجزائرǟ بتشريƴ التƠويƯ إƛ ƅي الدسƙتور الأوƓ بموجƙƣ المادا ƔĔ منƌ Ɨ بالرغم من أن بعƯ الدساتير ƛ تزاƓ تعمƓ بƌ Ɨ مثƓ الدستور الƠرنسƙي

الأƢير بموجƣ المادا ďĔ Ɨ و الدستور المƜرǟ لسنة čĕēč بموجƣ المادا č٠Ĕ .

و لعƓ تƢلي المƊسس الدستورǟ الجزائرǟ عنƌ إنما هو تƋثر بالرأǟ الƠقƎي القائƙƓ بعدم قبوƓ التƠويƯ من الناحية النƔرية Ɨ إذ ƛ يجوز للسلطة التشƙريعية النƙزوƓ عƙن ƜƢتƜاƎƜا المبين ƅي الدستور[2] .و هو رأǟ ƅيƌ نƔر Ɨ إذ أن سلطة البرلمان تƔƓ ƅيƙƌ محƠوƔة اكثر مما هو عليƌ الحاƓ ƅي تشريƴ الأوامر Ɨ ƜƢة وأن التƠƙويƯ ƘضƙƓ للسلطة التقديرية للبرلمان علǟ Ɗ ƞƢ الأوامر التي تƢضƴ للسƙلطة التقديريƙة لƙرئيس الجمƎورية .

كما أن القƙيود المƠروضة علǟ ممارسة تشريƴ التƠويƯ كƠيلة بان تقلƓ من اللجوǒ إليƌƛ حيƚ ƛ يتم التƠƙويƯ إƛ بطلƣ يتقدم بƌ رئيس الجمƎورǟ أو الƍيئة المƢوƓ لƎا

ذلƃ قانونا Ɨ بشان ما تريد أن تشرƳ ƅيƌ عن طريق الأوامر التƠويضية . و يƠترƯ أن يكون الطلƣ مƊسسا علǟ حجة مقنعة Ɨ حƜرها الدستور الƠرنسي ƅي إمكانية تنƠيذ

البرنامƝ Ɨ و الدستور المƜرǟ ƅي الحالة اƛستثنائية Ɨ بينما ƘضƢƛ الدستور الجزائرǟ

ذلƃ للسلطة التقديرية لرئيس الجمƎورية . ثم إن مدتƌ محددا Ɨ و موضوعƌ كذلƃ . و هو

---

[1] د محمد سعيد جعفور ، مرجع سابق ، ص ١٤٨
[2] د فريدة محمدي ، مرجع سابق ، ص ٥٧

ما نƬƘ عليǊ المادا ĔƏ من دستور ďƐƓĕč بقولǋا : « يجوز لرئيس الجمǋورية أن يطلƔ من المجلس الوطني التƻويƯ Ǌƫ لمدا محددا قƬد اتƼاذ تدابير ذاƘ ƬبƸة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتƼذ ƻي نطاق مجلس الوزراƅ و تعرƯ علǉ مƬادقة المجلس ƻي اجƛ ثƜثة اشǊر ».

و تحديد المدا هو قيد منطقي إذ Ɯ يمكن أن يطلق للسلطة التنƻيذية ممارسة هذا اƛƼتƬاƫ إƜ علǉ سبيƛ اƛستثناƅ المقيد و المشروط .

و من التقييد ƻي هذا المجاƛ أيضا ان يكون موضوƔ التƻويƯ محددا مسبقا Ɯ ƻƜ يكون بوسƔ المƻوƯ أن يشرƱ بطƜقة ƻي مجاƛ القانون كما عليǊ الشان بالنسبة لƘوامر الرئاسية .

و من المبادƏ المقررا ƻي مجاƛ التƻويƯ أن تتƼذ الأوامر التƻويضية ƻي نطاق مجلس الوزراƅ كما نƬƘ علǉ ذلƩ المادا ĔƏ السالƻة الذكر . كما يتم عرƯ تشريƔ التƻويƯ علǉ المجلس الوطني ƻي اجƛ ·ď اشǊر للمƬادقة عليǊ Ɯ و ƻي ذلƩ إعادا الأمور إلǉ نƬابǊا Ɯ أǐ Ɯ الإبقاƅ علǉ سلطة الǊيئة التشريعية ƻي ممارسة رقابة سابقة و أƼرǎ Ɯحقة علǉ تشريƔ التƻويƯ الذǐ هو استثناƅ من الأƬƛ.

و رغم أن المƌسس الدستورǐ قد هجر هذا النوƔ من التشريƔ Ɯ ƻƌن الداƻƔ ƻي ذلƩ لم يكن بƸرƯ التقليƛ من تدƼƛ السلطة التنƻيذية ƻي المجاƛ التشريعي Ɯ و محاولة الحد من هيمنة رئيس الجمǋورية علǉ قبة النƤام Ɯ بƛ بالعكس ƻقد أƻضǉ هذا الǋجر إلǉ تبني أسلوƔ ƼƇر يƻسƠ مجاƛ التشريƔ اكثر لرئيس الجمǋورية و هو الأوامر التشريعية .

ثانيا : تشريع الأوامر (č)

أقرƘ كثير من الدساتير لرئيس الجمǋورية ƻي سن التشريƔ العادǐ إذا استدعƘ الضرورا ذلƩ و هو ما كرستǊ المادا ĐƳč من الدستور ƻي الƻقرا الأولǉ : « لرئيس الجمǋورية أن يشرƱ بƌوامر ƻي حالة شƸور المجلس الشعبي الوطني أو ما بين دورتي البرلمان ».

---

(1) تطور الدستوري للتشريع بالأوامر : لم يأخذ دستور ١٩٦٣ بتشريع الأوامر ، و إنما كان ظهوره بعد أمر ١٠ جويلية ١٩٦٥ ، وحوفظ عليه في دستور ١٩٧٦ ، في حين هجره دستور ١٩٨٩ ، ليعود العمل به مع المرحلة الانتقالية انطلاقا من ١٩٩٢ و يكرس في دستور ١٩٩٦ من جديد .

و في هذا الظروف عن الأمن العام مما أثار نقاشا فقهيا حادا حوله ، و استدعى ذلك تقييدا بمجموعة من الشروط :

١- وجود حالة ضرورة تستدعي إصدار التشريع دون تأخير .

إن تقدير هذه الضرورة متروك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ، و إن كان البعض يرى أنه لا ضرر في ذلك [١] طالما أن الأوامر ستعرض على رقابة المجلس الشعبي الوطني ، بعد إصدارها و ذلك في أول جلسة له ، إلا أن التجربة أثبتت أن هذه الرقابة قلما تمارس بصورتها الحقيقية حتى و إن كانت في ممارسة هذا النوع من التشريع تجاوزات دستورية . وحتى و إن مورست الرقابة و لم يصادق على الأمر الرئاسي و بالتالي تم إلغاؤه ، فإن ذلك لا يمنع أن له آثارا قانونية قد لا تزول بأثر رجعي.

و عموما فضبط حالة الضرورة أمر واجب من أجل منع رئيس الجمهورية من التعسف في استعمال هذا الاختصاص الذي سيفضي - لا محالة - إلى تهميش البرلمان في ممارسة اختصاصه الأصيل .

٢ - غياب السلطة التشريعية

لا يمكن التعذر بحالة الضرورة إلا في غياب السلطة التشريعية بسبب الإجازة السنوية بين الدورتين أو في حالة حل المجلس الشعبي الوطني ، و هما الحالتان اللتان بينتهما المادة ١٢٤ . فإذا انعدمتا سقط الحق في التشريع بأوامر حتى و إن وجدت حالة الضرورة .

و الملاحظ بهذا الصدد أن الاعتبار إنما هو بغيبة الغرفة الأولى ، أما الغرفة الثانية فلا اعتبار بوجودها ، و في هذا ما يدل على أن مجلس الأمة غرفة مبعدة عن ممارسة الاختصاص التشريعي. إذ من المفترض و المنطقي في حالة حل المجلس الشعبي الوطني أن تحل محله في ممارسة العمل التشريعي بدل رئيس الجمهورية[٢] ، و هو ما لم ينص عليه الدستور فتظل الغرفة الثانية معلقة حتى ينتخب مجلس جديد.

٣ - وجوب عرض الأمر التشريعي على السلطة التشريعية لإقرارها

---

(1) د محمد سعيد جعفور ،مرجع سابق ، ص ١٤٥

(2) فاتح شنوفي ، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة ماجستير ، فرع إدارة و مالية ، جامعة الجزائر ، ٢٠٠١ ، ص ٣٥

بالرغم من Ţ دور تشريȖ الضرورا و دǷوǈ حيز النƋاذ إǗ أن بقاǍǆ معقود علĬ مواƼقة السلطة الأŢيلة Ƽي وضعǈ. لذلǁ أوجبƪ الدساتير المقرا لǊذا الحق علĬ رئيس الجمǊورية الإسراȀ Ƽي عرضǈ علĬ السلطة التشريعية(č) . و هو الأمر الذĬ اǷذ بǈ دستور čĕĕ٦ Ƽي المادا ٢/čٻĐ حيƭ نƫ علĬ ما يلي: « و يعرƯ رئيس الجمǊورية النƫو ƭ التي اǷذها علĬ كǄ غرƼة من البرلمان Ƽي أوǄ دورا ليواƼق عليǊا » .

و إذا لم يواƼق عليǊا البرلمان عدƪ Ǘغية وƼق ما نƫ عليǈ المادا čٻĐ / ďƠ Ǘ و لكن المƊسس الدستورĬ سكƪ عن حالة عدم قيام رئيس الجمǊورية بǊذا الإجراǃ Ǘ بǷǗƧ المƊسس الدستورĬ المŢرĬ الذĬ عاǈǂ الوضǄ بƋŢة Ţريحة بموجȈ المادا Ēčٻ من دستور čĕĒč حيƭ ألزمƪ الرئيس بعرƯ ما اǷذǊ من تشريȖ علĬ مجلس الشعȈ ǷǗǄ čƽ يوما من تاريǸǊ Ţدورǋا إذا كان المجلس قائما Ǘ أو Ƽي أوǄ اجتماȀ لǈ Ƽي حالة حلǈ أو وقƧ جلساتǈ .

Ƽǘذا لم يعرƯ هذا التشريȖ علĬ المجلس زاǄ بƋǂر رجعي ما كان لǈ من قوا القانون Ǘ دون حاجة إلĬ إŢدار قرار بذلǁ من المجلس(٢) .

كماǗ كان الدستور المŢرĬ واضحا Ƽي اثر الإلƸاǃ Ƽي حالة عدم المواƼقة علĬ النƭ التشريعي Ǘ Ƽجعǈ Ǆ الأŢǈ Ǆ زوالǈ بƋǂر رجعي Ǘ و احتياطيا إعماǄ مبدأ عدم رجعية القوانين ƼǗ ينسحȈ الزواǄ إǗ علĬ المستقبǄ . و ذلǁ مراعاا لما قد يترتȈ علĬ الزواǄ بالأثر الرجعي من اضطرار و عدم استقرار Ƽي المعامǗƪ .

هذا الأمر الذĬ ǄƔ غامضا Ƽي الدستور الجزائرĬ Ǘ إذ اكتƋĬ نƭ المادا čٻĐ/ďƠ باعتبار الأوامر التي تعرƯ علĬ البرلمان و Ǘ يواƼق عليǊا Ǘ Ǘغية دون توضيǴ المجاǄ الزمني لǊذا الإلƸاǃ .

إن تشريȖ الأوامر Ǘ يقتŢر علĬ حالة الشƸور أو غياȈ الƸرƼة الأولĬ بǄ يمتد إلĬ الحالة ǗستثنائيةǗ أيضا. و هو ما نƫ عليǈ الƋقرا الرابعة من المادا čٻĐ : « يمكن لǙرئيس الجمǊورية أن يشرȀ بƋوامر Ƽي الحالة Ǘستثنائية المذكورا Ƽي المادا ĕď من الدستور ».

(1) كثيرا ما لا تعرض الأوامر الرئاسية على البرلمان الجديد ، كما حدث مع كل الأوامر المتخذة في ظل أمر ١٠ جويلية ١٩٦٥

(2) د محمد سعيد جعفور ، مرجع سابق ، ص ١٤٦

فحق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر يثبت على رغم وجود السلطة التشريعية، و ذلك عند إعمال المادة ٩٣/٢ التي أحالت عليها المادة ١٢٤ أي عند تقرير الحالة الاستثنائية التي تخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية باعتباره مجسدا لوحدة الأمة و الدولة داخل البلاد و خارجها و حامي الدستور .

ورغم الشروط والقيود التي أوردتها المادة ١٩٣ عند اللجوء إلى تقرير الحالة الاستثنائية ، إلا أنها تظل شروطا إجرائية تدعم فكرة الاستشارة دون أن ترقى بها إلى تقييد السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في هذا المجال .

و كل الأوامر التي تتخذ في الحالة الاستثنائية ستنجو من رقابة البرلمان ، و لكنها تملك قوة القانون .

كما نجد في الدستور الجزائري حالة أخرى تبرر لرئيس الجمهورية اللجوء إلى التشريع بأوامر و هي حالة الاستعجال في نوع آخر من القوانين ، و هو الوضع الذي ذكرته المادة ١٢٠ حيث تنص على ما يلي : « يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون يوما من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة ، و في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر » [1].

وإذا كان المؤسس الدستوري الجزائري قد قصر حالة الاستعجال على قانون المالية ، فإن المؤسس الدستوري اللبناني قد وسع مجالها إلى مشاريع القوانين التي تأتي من قبل الحكومة و انفرد بحكم لا مقابل له في أي دستور عربي آخر [2] ، و ذلك بموجب ما تنص عليه المادة ٥٨ : « كل مشروع تقرر الحكومة كونه مستعجلا بموافقة مجلس الوزراء مشيرا إلى ذلك بمرسوم الإحالة ، يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوما من طرحه على المجلس دون أن يبت فيه ، أن يصدر مرسوما قاضيا بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء » .

و هكذا يتوسع مجال الأوامر و كل ذلك على حساب تشريع البرلمان ليفتح المجال أمام استحواذ السلطة التنفيذية على إنتاج التشريع ، الذي لها أن تشاركه فيه بموجب المبادرة

[1] يلاحظ أن هذا المر تشريع لا يعرض على البرلمان للمصادقة عليه عكس الأوامر التي تتخذ في حالة الضرورة.
[2] د محمد سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص ١٨٠

الحكومية لمشاريع القوانين ، إلا أنها تختار الأساليب التي تكرس انفرادها في التشريع و تحقق لها تجاوز البرلمان و المراحل الإجرائية التي يمر بها التشريع البرلماني. و كثيرا ما تلجأ إلى هذا الأسلوب في القوانين المهمة التي تتوقع فيها عرقلة البرلمان ، كما هو الحال بالنسبة للقوانين المتعلقة بالإصلاحات الاقتصادية [1].

إن الدراسة السابقة تبين لنا أن أهمية المبادرة بالتشريع ، تظهر إلا في حالة سن التشريع من قبل البرلمان . فمن المجال الذي يظهر أنه مجال محفوظ للسلطة التشريعية تعد فيه القوانين وتصادق عليها لتمر إلى الحياة العملية ، هذه القوانين التي لا تتبلور في صورتها النهائية إلا بناء على مرحلة المبادرة التي تمدنا بحقيقة جديدة مفادها أن دور السلطة التنفيذية في مجال التشريع لم ينته عند مجال التنظيم والتشريع الاستثنائي ، بل يتعدى ذلك إلى حد مشاركتها في التشريع البرلماني في حد ذاته .

فكيف ينظم حق المبادرة بالتشريع ؟ ، وما هي الصور التي يمارس بها هذا الحق ؟

المبحث الثاني

(1) من أهم الأوامر الصادرة في مجال الإصلاحات الاقتصادية : - الأمر رقم ٠١-٠١ مؤرخ في ٢٧ فبراير ٢٠٠١ يعدل و يتمم قانون رقم ٩٠-١٠ المؤرخ في ١٤أفريل ١٩٩٠ المتعلق بالنقد و القرض .
- الأمر رقم ٠٣-٠١ المؤرخ في ١٩فيفري ٢٠٠٢ المتعلق بقمع مخالفة التشريع و التنظيم الخاصين بالصرف و حركة رؤوس الأموال من و إلى الخارج .
- الأمر رقم ٠٣-١١ المؤرخ في ٢٦أوت ٢٠٠٣ المتعلق بالنقد و القرض.
و قد تزايد اللجوء إلى تشريع الأوامر مع العهدة الرئاسية الأولى و الثانية للرئيس عبد العزيز بوتفليقة ، حيث نجد في سنة ٢٠٠٣ المصادقة على أحد عشر أمرا في مختلف الميادين .

تنظيم حق المبادرة بالتشريع

إن تحديد المجال الذي تتحرك فيه السلطة التشريعية لأداء الوظيفة المنوطة بها لا يعني البتة قصرا عليها لا بل هو مجال مفتوح لمنافسة السلطة التنفيذية مما أدى إلى الأخذ بمبدأ الشراكة بين السلطتين في ممارسة حق المبادرة بالتشريع التي هي المرحلة الأهم في صناعة القوانين ووفق المفهوم الواسع لهذا الحق وبمختلف صوره. (المطلب الأول)

إن تبوأ المبادرة التشريعية الصدارة في العمل التشريعي دفع بالمؤسس الدستوري و في كل الأنظمة إلى ضبط ممارسة هذه السلطة و بيان المراحل الإجرائية المختلفة التي تمر في طريقها إلى أن تصبح قانونيا كاملا محددا لآثاره. هذه المراحل التي كثيرا ما تشكل عائقا حقيقيا في طريق المبادرة التشريعية. (المطلب الثاني)

المطلب الأول : مفهوم حق المبادرة بالتشريع

بالرغم من أن كǇ ﻨ f تشريعي مǇما ƘتﻼPا درجتǊ ﻓي الǇرم القانوني إنمǊا يǊǖتي بمبادرا من قبǇ Ɣ اﻟ Ɣ f l Ţ ﺗ PǕl Ǘ إǕ أن الǊǎستورﮮ ﺤ Ţ ر ﻣ Ţ ǑطǊا المبǊادرا بالتشريǇ ﻓي المرحلة الأوﻟﮯ من مراحǇ Ţ ناعة القانون علﮯ مستوǍ البرلمان .

و إذا كانƘ المبادرا مرحلة من مراحǇ عملية التشريǇ التي هي عملية معقدا من حيƋ إجراƇاتǊا ﻓǚن إعطاƇ تعريƺ دقيق لǊا يعد أمرا ليس بالسǊǇ .

ﻓعرǊﻓǊا البعƏ علﮯ أنǊا ذلƃ العمǇ الذﮮ يرسم الأسس الأوﻟﮯ للتشريǇ ويحدد مضǊمونǊ وموضوعǊ[č].

وعلﮯ هذا ﻓالمبادرا هي العمǇ الأوǇ للقانون الوضعي والذﮮ يتوﻟﮯ القيام بǊ من أعطاǊ الدستور هذا اﻟ Ɣ f l Ţ ﺗ PǕl .

غير أن هذا التعريƺ منتقد كونǊ Ǖ يǖرق بين حق المبادرا وبين حقوق أPرǍ لǊا نǖس الǔايةǕ ومن ذلƃ حق تقديم العراƏƑ وهو حق مPوǇ لرئيس الدولة ﻓǊي عǊدا دسǊاتير ويتمثǇ ﻓي ƘلǖǕ نǚر البرلمان للنǚر ﻓي مسǖلة معينة وهو ما نﻨ f بǊ الدستور الǖرنسǊي لسنة čēĕč .

كما تعرƺ المبادرا بǖنǊا هي المرحلة التي تقدم للتشريǇ مادتǊ ﻓي Ţ بǖƠ البرلمان ملزما بǖن يǖ Ţ Ǉ ﻓيǊا بالقبوǇ أو الرƏ ﻓ[۲]. ولكن ما يǘPǎ علﮯ هذا النǚرا هو حكمǊا بǚلزاميǊة النǚر ﻓي كǇ مبادرا بالتشريǇ سواƇ كانƘ مشروƔ قانون أﮮ مبادرا حكومية أو اقتǊراƟ قانون أﮮ مبادرا نواƔ Ǖ مǇ أن الواقǇ Pǚ ƺ ذلƃ إذ ليس كǇ اقتراƟ قانون يǊودƔ لدǊǍ البرلمان يكون محǇ دراسة من قبǊǇ ﻓǊنااƃ اقتراحاƘ ترﻓƏ مبدئيا وهو ما يقضǊي بǊǊ النǚام الداPلي للǔرﻓة الأوﻟﮯ المادا ٠ ē /ď Ǖ ويتعلق الأمر بكǇ اقتراƟ ذﮮ محتوǍ سبق رﻓضǊ ﻓي المجلس منذ سنة علﮯ الأقǇ Ǖ كما يسقط تلقائيا كǇ اقتراƟ برلمǊاني بمجǊرد انتǊǇاƇ الدورا العادية التي طرƟ ﻓيǊا Ǖ وهذا ما يلحق مبادرا النواƔ Ţ lP ة وذلƃ بسǊبƔ الترتيƔ الǊذﮮ تحتلǊ ﻓي جدوǇ الأعماǇ مقارنة بمشاريǇ الحكومة التي تحǊوز الأولويǊة غالبا Ǖ وﻓي ǇƠ دورا محددا زمنيا.

---

(1) د مصطفى أبو زيد فهمي ، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٦٦، ص ٤٧٧

(2) د عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص ١٢٥

وعلى هذا فلا يمكن التطرق إلى كل مبادرة بالتشريع أمام البرلمان مما يفضي إلى نقد التعريف السابق .

أما الأستاذ "موريس دوفارجي " فينتهي في ذلك إلى أن « المبادرة تعرف على أنها حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل المناقشة والتصويت عليها من قبل البرلمان » (1).

و مهما اختلفت التعريفات بشأن حق المبادرة بالتشريع فإن هذا لا يمنع من كونها تحتل الدور المهم بل الأهم في عملية صناعة القانون الذي أضحى آلية تنظيم مجتمعات و حفظ الحقوق و ضمان استقرار المعاملات.

إن هذه الأهمية للمبادرة هي التي جعلتها محل تنازع بين السلطتين التشريعية و التنفيذية خاصة في فرنسا عبر التطور الدستوري لها .

فقبل الدستور الفرنسي لعام 1791 كان الملك هو المشرع أي انفراد السلطة التنفيذية بالتشريع .أما في دستور 1791 فقد انقلب الوضع لصالح السلطة التشريعية إذ نص على ما يلي :« يفوض الدستور الهيئة التشريعية لوحدها باقتراح وسن القوانين » واحتفظ بجانب ذلك للملك بإمكانية دعوة البرلمان إلى النظر في أي موضوع يبدو ذا أهمية .

والدافع في حصر حق المبادرة في الهيئة التشريعية هو حماية الحريات العامة بحجة أن تخويل الملك ممارسة هذا الحق يمثل خطرا على هذه الحريات .

ثم عاد الدستور الفرنسي لعام 1852 بالمبادرة إلى رئيس الجمهورية من جديد حيث نصت المادة 8 منه على ما يلي : « لرئيس الجمهورية حق المبادرة باقتراح القوانين بمفرده » و بالتالي حصر حق المبادرة في السلطة التنفيذية بينما يحتفظ البرلمان بصلاحية المناقشة والتصويت على القوانين و بالتالي تجريد هذا الأخير من صلاحية إنتاج القوانين هذه الصلاحية التي تعود في الأصل إليه. إلا أن المادة 30 من نفس الدستور قد أجازت لمجلس الشيوخ عرض الخطوط الرئيسية للمبادرة باقتراح قانون في تقرير يوجه إلى رئيس الجمهورية و في ذلك محاولة لرد الاعتبار له .

(1) أنظر : د سعيد بوشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، جامعة الجزائر ، ١٩٨٤ ، ص ٢١٦

أما دستور čĕĐ٦ ǆو الذ ٓ جاĆ بمبدأ الشراكة Ü حيƪ منŎ حق المبادرا لكůý مůن رئيس مجلس الوزراĆ ونواƔ البرلمان المادا čĐ /č . ثم جاĆ دستور čĕ٥Ĕ ليƍكد عآ هذƿا الشراكة وينقůý حق المبادرا إلآ رئيس الحكومة أو الوزير الأوůý المادا čĕ/ď (č).

أما ƃي الجزائرÜ ƃقد ƈ f المƍسس الدستور ٓ علآ مبدأ ٱůزدواƜ أو الشراكة منůذ دستور čĕ٦ď ƃي المادا ٦ď/č و دستورčĕē٦ ƃي المادا čĐĔ/č. ثم ƃي دستورčĕĔĕ حيƪ نقůý Pl ƫ l f المبادرا من رئيس الجمǆورية إلآ رئيس الحكومة وذلƙ بعد تبنůي الثنائية ƃي السلطة التنƃيذية المادا čĐĔ/Ü وهو ما حůƃظU عليůƙ دسůتور٦čĕĕ المůادا čĕĕ/č.

و علآ هذا ƃقد أƮ Ŏبƫ سائدا اليوم ƃي معƂم الدساتير العالمية الأƫذ بمبدأ الشůراكة ƃůي مجاůý المبادرا بالتشريƔ Ü وذلƙ عن طريق مشاريƔý القانونية من قبůý السůلطة التنƃيذيůة واقتراƟ القوانين من قبůý البرلمان (٢).

وإذا كان مبدأ الشراكة قد غدا مبدأ مسلما بƙů ƃƎن كيƃية ممارسة هذا الحق وتوزيعůƙ بůين السلطتين وحتآ داƫý كůý سلطة تƫتلƸ من نƂůام دسůتور ٓ إلůٓ أƫůر ولعůý النƂůام الدستور ٓ الجزائر ٓ هو واحد من الأنƂمة التي كرس Ʀ هيمنة السلطة التنƃيذية ƃůي هůذا المجاůý وهو ما سنعود إليƙ بالدراسة و التƮيůý عند تناوůý الƃƮ ůý الثاني.

و علآ كůý ƃالمبادرا بالتشريƔý إنما تطلق علآ المبادرا ƃي Ʈ ورتǆƿا المباشرا و هي سلطة مقررا لكůý من الحكومة و البرلمان .(الƃرƱ الأوůý)

لكنǆƿا Ŭ تقتƮ ر علآ هذƿا الƮ ورا بƫ ůý تƫƍذ شكůŬ ¢ Pر يعد Ʈ ورا غير مباشرا للمبادرا وهو ما يƮ طلŎ علآ تسميتƙ بحق المبادرا بالتعديůý و الذ ٓ غدا الطريقة المƃضلة لůدăا النواƔ للمساهمة الƃعلية ƃي العمůý التشريعي . (الƃرƱ الثاني)

الƃرع الأول : المبادرة بالتشريع Ʈمن المجال المحدد دستوريا

---

(1) أنظر حول تطور الدستوري لممارسة حق المبادرة بالتشريع :
د عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة ، مرجع سابق ، ص ١٣٠

(2) د ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٧ ، ص ٢٩٢

إنما يطلق مƮطǾ حق المبادرا بالتشريƔ ƛي الأƮƔ علي المبادرا التي تƋتي ابتداǃ ƛي شكƔ اقتراحاƚ تƮبو إلي أن تƮبǾ قوانين بعد اجتياز الإجراǃاƚ الشكلية المحددا قانونا وهو الشكƔ المباشر للمبادرا ويشترƃ ƛي ممارستƌا كƔ من الحكومة والنواƒ وƛق ن f المادا ččĕ ولكن ضمن مجاƔ محدد وƛق الدستور الجديد čĕĕ٦ ƵǗP ما كان عليƌا الوضƲ ƛي دستور čĕ٦ď .

أوǃ : المبادرة الحاومية

لقد كرس مبدأ الشراكة ƛي المبادرا بالتشريƔ مشاركة السلطة التنƛيذية ƛي هذƋ العملية تحƚ تسميƪة مشƪروƳ قانƪون PROJECT DE LOI ولعƔ هƋذƋ التسمية مدلولƌا الذƓ يميزها عن المبادرا البرلمانية التي تسمƓ اقتراƟ قانون PROPOSITION DE LOI .

حيƑ يƛترƯ ƛي المشروƳ أن يكون علƓ مستوǎ من الدقة والضبط والتنƲيم نتيجة الدراسة التي يحƲƓ بƌا وƛق المعطياƚ التي تملكƌا الإدارا PƸƮة ƛي ƲƔ المساهمة الƛاعلة لتقني الإدارا ƛي هذا الميدان -كما سنبين Ǘحقا- وهذا ƵǗP اقتراحاƚ النواƒ التي تƛتقد لƌذا [č].

إن حق المبادرا بالقوانين من قبƔ الحكومة ƛي الدستورين الأولين للجزائر كان حقا مباشرا لرئيس الجمƌورية وذلƃ ƛي ƲƔ أحادية ا لسلطة التنƛيذية حيƑ تن f المادا č/ď٦ من دستور čĕ٦ď علي ما يلي :« لرئيس الجمƌورية وللنواƒ حق المبادرا بتقديم القوانين ». كما تن f علƓ ذلƃ المادا č/čĐĔ من دستور čĕē٦ .

لكن بعد تبني ثنائية السلطة التنƛيذية انتقƔ هذا الحق إلي رئيس الحكومة بموجƒ المادا č/ččĕ « لكƔ من رئيس الحكومة والنواƒ حق المبادرا بالقوانين ».

ويقدم مشروƳ القانون باسم الحكومة ǃبعد مرورƋ بƎجراǃين هامين :

- المƪرور علƓ مجلƪس الدولƪة وهذا ƛي ƲƔ دستور čĕĕ٦ أين تم تبني ازدواجية القضاǃ ǃحيƑ يتعين علي هذا الجƌاز أن يدرس كƔ مشاريƔ القوانين قبƔ عرضƌا علي مجلس الوزراǃ ليقدم حولƌا رأيا استشاريا [č].

(1) د .إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ ، ص ٦١٠
(1) د مسعود شبهوب ، مرجع سابق ، ص ١١

وعلي هذا فدورها الرقابة الاستشارية القبلية لمشاريع القوانين ، وهذا الإجراء إلزامي للحكومة وفق ما نصت عليه المادة ١١٩ لكنها غير ملزمة بالأخذ برأيه. ومن المعروض أن تنصب دراسة مجلس الدولة علي شرعية ونظامية أحكام المشروع محل الدراسة .وعليه أن يهتم علاوة علي دراسته بالتأكد من أن أحكام المشروع تندرج ضمن المجال المخصص للقانون. ويمكن له أن يلفت انتباه الحكومة إلي أن بعض أحكام القانون مثلا تندرج في المجال التنظيمي كما يمكن أن تتوسع الدراسة أحيانا إلي الملاءمة.

ثم يعرض المشروع علي مجلس الوزراء وهو المرور الإجباري الثاني أين يكون القرار الأخير لرئيس الجمهورية الذي يرأس المجلس و يديره فيعطي تأشيرة المرور لهذا المشروع أو يرفضه ، فينتهي قبل أن يبدأ طريقه في صورة مبادرة حكومية .ولعل هذا ما يترجم بقاء تحكم رئيس الجمهورية في زمام المبادرة بالتشريع رغم أن النص الدستوري لا يعترف إلا برئيس الحكومة كطرف مشارك للنواب في ممارسة هذا الحق [٢].

وإذا مر المشروع علي مجلس الوزراء وحظي بالموافقة يبرز دور رئيس الحكومة حيث يتكفل بإيداعه لدى مكتب مجلس الشعبي الوطني أولا ومهما كان موضوع المشروع خلافا ما هو الحال عليه في الدستور الفرنسي أين له الخيار في إيداعه لدى مكتب الجمعية الوطنية أو لدى مجلس الشيوخ المادة ٣٩ إلا فيما يتعلق بمشروع قانون المالية والضمان الاجتماعي ، أين يقع الاستثناء علي حرية الحكومة في حركة إيداع مشروع القانون ، فيتوجب عليها في هذا المجال بموجب المادة ٣٩ أن تودعه لدى مكتب الجمعية الوطنية [٣].

ثانيا : المقترح البرلماني

لقد أخذ النظام السياسي الجزائري من أول دستور بالأخذ في ممارسة حق المبادرة بالتشريع ، وخص النواب هذا الحق إلى جانب السلطة التنفيذية. خلافا لبعض الدساتير التي أعطت للبرلمان دورا استشاريا في مجال هو من اختصاصه أصلا ، كما هو معمول به

[٢] نصر الدين معمري ، التشريع عن طريق المبادرة ، مجلة النائب ، العدد الرابع ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٣

[٣] Jean Pierre Camby, Pierre Servent , le travail parlementaire sous la cinquieme République, Montchrestien,1998, p111

5ي دستور الإماراK العربية الحالي حيا كذلًَ حق المبادرا للحكومة دون البرلمان بموجٍ المادا ٢/čč٠ (č).

لقد أدă التطور الدستورĬ الجزائرĬ إلĬ الًانتقاًَ من المبادرا الًردية إلĬ المبادرا الجماعية Ü حيا لم يشترط الدستور الأوًَ نŢابا قانونيا معينا لمبادرا النواٍ Ü بًَ اكتًĬ بالنţ علĬ هذا الحق لŢالحĩ ٢جاKĆ Ţياغة المادا č/ď٦ كالًتي : « و لرئيس الجمĩورية النواٍ حق المبادرا بتقديم القوانين ».

ولئن كان هذا النţ غامضا من حيا تحديد عدد النواٍ (٢)Ü 5ان نţ المادا Đ٠ من نŨام المجلس قد أزاًَ هذا الغموŨ حيا جاĆ 5يĩا« يودٍ اقتراθ القانون من قبًَ النائٍ المبادر Ü ويتضمن توقيعĦ ومŢوغا 5ي شكًَ مواد قانونية ومر5قا بمذكرا إيضاحية ».

بينما اشترطK الدساتير اللًاحقة التقيد بنŢاٍ قانوني معين وبالتالي التًكيد علĬ المبادرا الجماعية Ü حيا اشترطK أن يكون اقتراθ القانون موقعا من قبًَ عشرين نائبا .

والمًلاحŨ انĦ رغم الًانتقاًَ إلĬ الثنائية البرلمانية بداية من دستور čěě٦ 5ان المبادرا بالتشريًَ بقيK حكرا علĬ نواٍ المجلس الوطني للشعبǓ ŭ ما هو عليĦ الأمر 5ي الدستور الًرنسي أين يعقد الًاقتراθ للمجلسين معا ودون تقييد عددĬ (ď).

وعموما 5اقتراθ القوانين محدد بقيود بشعبǓ مشاريًَ القوانين Ü وذلĦ لأسباٍ تتعلق بǓ من دولة لأرضă . و أكثر ما يبرز هذا التقييد 5ي المجاًَ المالي Ü مثلما تنţ عليĦ المادا čǕč من الدستور čěě٦ Ü وهذا القيد إنما الزمĦ ǓحدĦ الحًاŨ علĬ الميزانية Ü ولعًَ الحكومة هي الأقدر علĬ رسم معالمĩا إذ تعد الترجمة الرقمية لعملĩا (Đ).

---

(١) د عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة ، مرجع سابق ، ص ١٣٨

(٢) د عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري ، مرجع سابق ، ص ٧٥

(٣) حول الإجراءات التشريعية في فرنسا أنظر :

AVRIL Pierre et GICQUEL Jean , Droit parlementaire , Montchrestien , 1988 , p 215

BERNARD Chant Ebout , Droit constitutionnel et science politique ? Armond conlin , 16 edition , Paris , 1999 , 577

(٤) سعيد أوصيف ، تدهور المعيار التشريعي في النظام القانوني الجزائري ، مذكرة ماجستير، فرع الإدارة والمالية ، جامعة الجزائر، ٢٠٠٢، ص١٣٢

الفرع الثاني : التعديل كصورة غير مباشرة للمبادرة

إن التعديل هو اقتراح تغيير جزئي لنص يتم إيداعه لدى مكتب الجمعية البرلمانية المختصة بغرض التصويت عليه وفق إجراءات منظمة ومحددة [١].

وعليه فالغاية من ممارسة هذا الحق هي التوصل إلى تغيير أو تعديل النص المناقش وبالتالي الوصول بالمقترح إلى التصويت والمصادقة عليه في جلسة عامة حتى يتحول النص من مجرد مشروع قانون إلى قانون وفق إجراءات مرتبطة بمراحل ضرورية.

وبالتالي فالتعديل كيفية من كيفيات المبادرة التشريعية، أو هو كما قال الأستاذ Jules Greuj:

« L'amendenent est une technique d initiative,et savocation est devenir loi »[٢]

فالتعديل ومشروع القانون كلاهما نص يفتقر للقوة القانونية ويبحث عن المصادقة، والفرق بينهما يبدو أن يكون شكليا إجرائيا لا علاقة له بالجوهر بل إن الفقه الدستوري يذهب إلى ابعد من ذلك فيولي أهمية حتى للتعديل الفرعي والذي هو اقتراح إدخال تعديل على التعديل حيث يعتبره صورة من صور ممارسة حق التعديل وبالتالي صورة من صور المبادرة بالتشريع [٣].

أولا : تنظيم حق المبادرة بالتعديل

لقد أقر المؤسس الدستوري الجزائري من أول دستور اشتراك النواب والحكومة في ممارسة هذا الحق، على خلاف المشرع الفرنسي الذي لم ينتبه إلى ذلك إلا في دستور 1958.

لقد فصل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والقانون العضوي 99/02 المحدد لتنظيم الغرفتين والعلاقات بينهما و بين الحكومة، وذلك في المادة 1/61 منه التي حددت الجهات المخولة لممارسة هذا الحق في كل من اللجنة المختصة، ونواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، إضافة إلى الحكومة.

ولكن وبالرجوع إلى مواد القانون العضوي والنظام الداخلي للمجلس نجد بأن هذا الحق قد قيد بمجموعة من الشروط يجب مراعاتها عند تقديم أي تعديل على النص موضوع

---

(١) سعيد مقدم ، المبادرة بالتعديل، مداخلة بالملتقى الوطني حول موضوع : إشكالية المادة ١٢٠ ،ملتقى الأوراسي،يومي ٠٦-٠٧ ديسمبر ٢٠٠٤، ص٠٩

(٢) Jean Pierre Camby , op , cit, p 79

(٣) سعيد مقدم ، مقال سابق ، ص ١٠

المناقشة ومعالجة شروط تتعلق بتعديلات النواب. فالشرط الأول يتعلق بعدد أصحاب التعديل حيث أوجبت المادة ٦١/٢ من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أن يتم تقديمه من قبل ٢٠ نائبا، كما يشترط أن تكون موجزة وأن تتضمن التعديلات اللازمة، وأن تنحصر في مادة من مواد النص المودع للمناقشة ويجب أن تقدم تعديلات النواب في مدة زمنية قصيرة جدا تقدر بأربع وعشرين (٢٤) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل.

يضاف إلى هذه الشروط، الشرط الذي كرسته المادة ١٢١ من دستور ١٩٩٦ والمتمثل في أن لا يؤدي أي تعديل يتقدم به النواب إلى إحداث خلل في التوازن المالي[1].

وإلى جانب القيود السابقة هناك قيود عامة تتمثل في احترام مجال القانون وذلك ما نصت عليه المادة ٢٥/٠٥ من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. كما يجب أن ينصب التعديل على النص موضوع المناقشة وأن يرتبط به وهو ما نصت عليه نفس المادة.

ورفض تعديلات النواب أو قبوله مقرر لرئيس المجلس قبل بداية المناقشة، حيث يقوم بدراستها ثم يحيل على اللجان المختصة مع ضرورة تبليغها إلى الحكومة وتوزيعها على نواب المجلس الشعبي الوطني، ويتم الفصل في كل الحالات من قبل الجلسة العامة للمجلس [2].

ثانيا : الدور التشريعي للتعديل

في ظل الإقصاء الذي يعيشه النائب في ممارسة حق المبادرة بالقوانين لأسباب عملية وأخرى قانونية، وفي ظل نسبية جدوى إيداع مقترح قانون لا يحقق أهدافه إلا بصعوبة، وجد النواب في ممارسة حق التعديل الطريقة الطبيعية والمثلى للتعبير عن مشاركتهم في إنتاج القانون ولو بطريقة غير مباشرة، مادامت الطريقة المباشرة قد أضحت قليلة الفائدة.

وبهذا الشكل أصبحت التعديلات وسيلة تملكها البرلمانات للمساهمة في التشريع والضغط على الحكومة، بالرغم من أن هذه الأخيرة تملك هي الأخرى هذا الحق على مبادراتها

(1) نصر الدين معمري ، مقال سابق ، ص ٢٨

(2) العيد عاشوري ، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي و إقراره في البرلمان الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد ٠٣ ، ص٧١

النواب وعلى التعديلات التي تقدمها اللجان المختصة . بل كثيرا ما تلجأ إليها كأسلوب في شكل مشروع قانون معدل لتفادي طول وثقل الإجراءات العادية لتمرير أحكام لا علاقة لها بالموضوع [1]. وهي طريقة متبعة في فرنسا خاصة و لذلك كثيرا ما رفض المجلس الدستوري الفرنسي هذا المسلك ملحا على وجوب عدم تجاوز الحدود المعقولة لهذا الحق .

ونظرا لفعالية أسلوب التعديل في المشاركة البرلمانية و فقد دلت الأرقام على التوسع في استعماله حتى في التجارب المقارنة .

ففي الجزائر قدر عدد التعديلات المقدمة حول مشروع القانون العضوي الأساسي للتوظيف العمومي في الجزائر المقترح من قبل الحكومة بـ ١٩٩٩ منها: ١١٢ طلب تعديل . وحول مشروع القانون العضوي الأساسي للقضاء عام ٢٠٠٠ بـ: ١٠٦ طلب تعديل . كما قدم ١٠٨ طلب تعديل حول مشروع قانون المالية لعام ٢٠٠٥ .

أما في فرنسا فقد تم تسجيل إيداع : ٢٨٥٠ تعديل بمناسبة القراءة الجديدة لمشروع قانون حول تنظيم أوقات العمل وذلك عام ١٩٨٦ و وفي ديسمبر من عام ١٩٩٥ تم إيداع ٢٨٠٠ تعديل بمناسبة دراسة إصلاح التأمين الاجتماعي[2] .

أن كل هذه المعطيات تعكس لنا حجم اللجوء إلى ممارسة حق التعديل كوسيلة فعالة تضمن للبرلمان المشاركة في اقتراح القوانين وصناعتها و وبالتالي تعكس الدور التشريعي التي باتت تلعبه التعديلات في العملية التشريعية .

المطلب الثاني : مكانة المبادرة في العملية التشريعية

تمر عملية التشريع أو إعداد النص القانوني بإجراءات متلاحقة تتلخص في عمليتين متتاليتين [3] و الأولى هي اقتراح القوانين أو المبادرة بالتشريع والتي تشكل صدارة العملية. (الفرع الأول)

(١) Philippe Ardant , op , cit , p 533

(٢) سعيد مقدم ، مقال سابق ، ص ١٣

(٣) د إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مرجع سابق ، ص٦٠٨

والثانية إقرار القوانينٙ و التي تعتبر مرحلة عوائق أمام المبادرا التشريعية يجϒ اجتيازها حتآ تϹبϿ لها القوا القانونية التي تضمن نꝿاذها و سريانها ꝿي الواقϒ.(الꝿرϒ الثاني)

الꝿرع الأول : تبوϵ المبادرة لإدارة عملية التشريع

انطلاقا من التعريꝿ السابق تناولها ꝿ ꝿان المبادرا أو اقتراϴ القانون يلعϒ الدور الأساسي ꝿي عملية التشريϒلأنها أولآ الإجراϹ التشريعية التي يتولد عنها القانون ٙو ꝿ يمكن تϹور سير هذا العملية إلا بالمبادرا بالتشريϒ سواϹ كانϹ من قبϒ الحكومة أو النواϒ ꝿ إذا بمبدأ الشراكة ꝿي ممارسة هذا الحق .

إن الطريق الطبيعي لأآ مبادرا تشريعية وꝿق ما حددها الدستور و القوانين الأخرة المنϿمة لهذا المجاϒ (القانون العضوآ ٠٢/ěě المحدد لتنϿيم الغرꝿتين والعلاقاϹ بينهما و بين الحكومة ꝿ النϿام الداخلي لكϒ غرꝿة من غرꝿتي البرلمان) ꝿ هو إيداعها لدة مكتϒ المجلس الأوϒ أآ المجلس الشعبي الوطني – وهذا حتآ بعد تبني الثنائية البرلمانية - حيث يتولآ هذا الأخير إحالتها علآ اللجنة المختϹة ꝿ لدراستها مϒ العلم أن لمكتϒ المجلس دور مهم بالنسبة لمبادرا النواϒ حيث يتولآ دراستها و البϹ ꝿيها شكلا إما بالقبوϒ أو الرꝿϹ .أما ꝿي المبادرا الحكومية ꝿلا يتعدة دورها مهمة الاطلاϒ لإحالتها علآ اللجنة المختϹة .

و يجϒ أن نشير إلآ التباين بين الدستور الجزائرآ و الدستور الꝿرنسي ꝿي مسالة الإيداϒ ꝿإذا كان الأوϒ يوجϒ أن يكون إيداϒ مشروϒ الحكومة لدة مكتϒ مجلس الشعبي الوطني أآ الغرꝿة الأولآꝿان الثاني يمنϴ للحكومة حرية الحركة ꝿي هذا الأمر و لها ꝿ ꝿيها أن تضعها أمام أآ الغرꝿتين شاϹϹ[1].

بعد الإيداϒ و الإحالة علآ اللجنة المختϹة تشرϒ هذا الأخيرا ꝿي دراسة النϹ بالاستماϒ إلآ عرϹ ممثϒ الحكومة أو مندوϒ أϹحاϒ الاقتراϴ ꝿ و يكون ذلك متبوعا بمناقشة.

و عمϒ اللجنة يأخذ الطابϒ التحضيرآ لإحالة النϹ علآ المناقشة العامة ꝿ و هو ما يسمϴ لها أن تدعو أشخاϹ مختϹين و ذوآ خبرا للاستعانة بهم ꝿي أداϹ مهامها . كما تستعين

---

[1] العيد عاشوري ، مرجع سابق ، ص ٠٨

في كامل مراحل أشغالها بطاقم إداري تشريعي اكتسب الخبرة في مجال تحضير الملفات الوثائقية الضرورية وإعداد صياغة مشاريع تقارير تعرض على أعضاء اللجنة لإثرائها والمصادقة عليها بأغلبية الأعضاء قبل طبعها وتوزيعها في شكل تقرير تمهيدي على النواب من اجل فتح المناقشة [1].

و يبرمج عرض المبادرات وفق جدول الأعمال الذي يعد بالتشاور مع الحكومة ، ذلك أن تزايد عدد المبادرات التشريعية المقدمة إلى البرلمان - مشاريعا كانت أو اقتراحات يستلزم وضع رزنامة عمل لمناقشة هذه المشاريع و معالجتها حسب نظام الأولويات ، لذا تساهم مجموعة من الاعتبارات الفنية و السياسية في ضبط الجدول[2] ، خاصة وأن مصير المبادرات التشريعية يتحدد وفق وضعيتها في هذا الجدول من حيث الترتيب . فكثير منها قد تستبعد بصفة مؤقتة أو كلية حتى تتجاوزها الأحداث لعدم التمكن من الوصول إلى مناقشتها لأن الفترة التشريعية كثيرا ما لا يكفيها الوقت لتناول كل المبادرات.

و وفق البرمجة و الترتيب الذي حددها جدول الأعمال تتم المناقشة، أين يحاول أصحاب المبادرة نوابا كانوا أو حكومة ، أن يحققوا المساندة لمبادرتهم حتى يكتب لها اجتياز المرحلة الثانية من مراحل العملية التشريعية ، و هي مرحلة الإقرار عن طريق التصويت بالأغلبية المطلوبة .

و للعلم تتخذ المناقشة صورا ثلاثة من خلالها تكون عملية التصويت[3] ، فإما أن تكون مناقشة عامة يصوت على المبادرة بعدها ، وهي الطريقة العادية المفترضة لدراسة المبادرات القانونية. و تتم هذه المناقشة بالاستماع إلى ممثل الحكومة -بالنسبة لمشاريع القوانين- ثم مقرر اللجنة المختصة ، ثم يفتح المجال للمتدخلين من النواب حسب ترتيب تسجيلهم المسبق . و الأمر نفسه يكون مع اقتراح القانون حيث يستمع إلى مندوب أصحاب الاقتراح ثم ممثل الحكومة ، فمقرر اللجنة . ثم تأتي مرحلة التصويت، و لذلك تسمى هذه الطريق بطريقة التصويت مع المناقشة العامة .

(١) إن الممارسة الواقعية تثبت أن هذا الطاقم هو الذي يقع على كاهله ثقل العمل التشريعي ، في حين لا يتعد دور النواب أعضاء اللجان الحضور و المصادقة على أكبر تقدير

(٢) حميد محديد ، تشريع بالأوامر في دستور ١٩٩٦ و تأثيره على استغلالية البرلمان ، مذكرة ماجيستر ، فرع الإدارة و المالية ، جامعة الجزائر ٢٠٠٢ ، ص ١٩٣

(٣) حددت هذه الصور المادة ٢٩ من القانون العضوي ٠٢/٩٩ المحدد لتنظيم الغرفتين و العلاقات بينهما و بين الحكومة

أما الطريقة الثانية فهي طريقة التصويت مع المناقشة المحدودة ، و فيها يكون حق المناقشة مقتصرا على أشخاص معينين ، و هم ممثل الحكومة ، و مندوب أصحاب اقتراح القانون ، و رئيس اللجنة المختصة أو مقررها ، و كذا مندوبو أصحاب التعديلات. حيث تمنح لكل منهم مدة ٣٠ دقائق لمناقشة و إثراء المقترح المبادر به.

و كثيرا ما تلجا الحكومة إلى هذا الطريق لأنه يختصر الوقت أكثر[1]. و ذلك بطلب استعماله من مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يعود إليه حق تقرير هذا النمط من التصويت بطلب من ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون ، و هذا عملا بما نصت عليه المادة ٣٧ من القانون العضوي ٩٩/٠٢.

أما الطريقة الثالثة في التصويت فهي تخص الأوامر الرئاسية و تتمثل في التصويت بدون مناقشة [2].

وهنا نكون أمام مجالين مبادرة بالتشريع التي تأتي عن طريق الحكومة أو البرلمان و لتمر عبر المراحل الإجرائية العادية لصناعة أي نص تشريعي .

و على كل فهناك مناقشة نص المبادرة بالتدخلات وبالتعديلات المبرمجة المختلفة التي تخص على المبادرة التشريعية والتي تقر طبق الإجراءات القانونية ، هي التي تعطي الصيغة الأخيرة للنص الذي سيكون محل التصويت من قبل المجلس الشعبي الوطني و بالتالي المرور إلى الغرفة الثانية في حالة تحقق الأغلبية المطلوبة على مستوى الغرفة الأولى ، وحسب نوع القانون [3]. ليمر بالمراحل نفسها وينتهي بمرحلة المصادقة ، وهي المرحلة المهمة بالنسبة للغرفة الثانية ، إذ تملك حق عدم المصادقة على النص الذي انطلق في شكل مبادرة و انتهى إليها في شكل نص قانوني حاز موافقة الغرفة الأولى ، و بالتالي رفض تحدث أمام المبادرة التشريعية ، و هي اجتياز اللجنة المتساوية الأعضاء ، و العودة إلى اجتياز تصويت الغرفتين من جديد ، وهو ما سنوضحه في الفرع اللاحق.

---

(1) العيد عاشوري ، مقال سابق ، ص ١٠

(2) لا تتم مناقشة الأوامر ، و إنما يتم التصويت عليها جملة أو رفضها جملة ، و هو ما يجعل للسلطة التنفيذية تلجأ إليه لتمرير المشاريع التي تتوقع معارضتها و ذلك في شكل مواد داخل أمر رئاسي ، كما حدث مع قانون استيراد الخمور حيث أدرج في شكل مادة في الأمر المتعلق بالميزانية التكميلية لسنة ٢٠٠٥

(3) تتطلب القوانين العادية للتصويت عليها في الغرفة الأولى الأغلبية البسيطة ، أما القوانين العضوية فيصوت عليها بالأغلبية المطلقة، و على مستوى مجلس الأمة تتم المصادقة على النوعين بأغلبية ثلاثة أرباع ¾ أعضاء مجلس الأمة

الفرع الثاني : تأثير المبادرة التشريعية مرهون بمرحلة الإقرار

إذا كانت مرحلة المبادرة بالتشريع تعد مرحلة التشكيل و التبلور للنص القانوني ، فإن ميلاد هذا النص لا يكون إلا باجتياز مرحلة الإقرار التي تبتدئ بالتصويت على مستوى المجلس الشعبي الوطني ثم المصادقة على مستوى مجلس الأمة ، لتنتهي بعملية أخرى لا تقل أهمية – و أن كانت تتم خارج البرلمان- و هي عملية الإصدار التي هي اختصاص يحتكره رئيس الجمهورية بصفته حامي الدستور ، و التي يملك فيها ممارسة حق الاعتراض [1] ، و ذلك بطلب إجراء مداولة ثانية للنص على مستوى المجلس الشعبي الوطني ، و في ذلك عائق جديد تصطدم به المبادرة التشريعية من أجل اجتيازها .

أولا : التصويت على القوانين

يعد التصويت « التأشيرة » التي تمنحها السلطة التشريعية لاقتراح المبادرة القانونية التي أودعت لديها بغرض الدراسة و المناقشة ثم المصادقة . و تتخذ هذه العملية طرقا ووسائل متعددة الأشكال بشرط أن يكون التصويت صحيحا و يتوافر على النصاب القانوني المطلوب [2] .

إن عملية التصويت بهذا الشكل كانت تفترض توفر نصاب معين لمرور النص محل العملية . لذلك تتكفل النصوص القانونية ببيانه على أكثر مستوياتها انطلاقا من النصوص الدستورية ، و هو ما نجده بالفعل في دستور ١٩٩٦ الذي بينت المادة ٣/١٢٠ منه النصاب الضروري لمصادقة أعضاء مجلس الأمة على القوانين ، لكن في المقابل لا نجد نصا على هذا المستوى يحدد النصاب المطلوب في عملية التصويت على مستوى المجلس الشعبي الوطني [3] .

إن الدراسة التحليلية لهذه المسألة تستوجب الدارس لطرح إشكال مهم و هو :

ما السر وراء المبالغة في التأكيد على بيان النصاب المطلوب للمصادقة على القوانين على مستوى مجلس الأمة ؟

(1) د ماجد راغب الحلو ، مرجع سابق ، ص ٢٧٨
(2) نصر الدين معمري ، مرجع سابق ، ص ٢٩
(3) حول دور نصاب المصادقة أنظر : فاتح شنوفي ،رسالة سابقة ، ص ٧٥

حيث نجد أن الدستور أكد على ذلك في المادة ١٢٠ بنصها على ما يلي : « يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني و يصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع ¾ أعضائه » .

ثم جاءت المادة ٦٠ من النظام الداخلي لمجلس الأمة لتزيد في هذا التأكيد و التفصيل بقولها : « لا تصح المصادقة بمجلس الأمة إلا بحضور ثلاثة أرباع ¾ أعضائه على الأقل .في حال عدم توفر هذا النصاب يحدد مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة جلسة ثانية تتم عملية مراقبة النصاب قانونا قبل البدء في عملية التصويت » .

لا شك أن التأكيد مع التفصيل في بيان نصاب المصادقة واضحة في النص الثاني أين نجد الإشارة إلى وجوب مراقبة النصاب قبل البدء في عملية المصادقة أي مراقبة نصاب الحضور وهو ¾ أعضاء مجلس الأمة على الأقل ثم يأتي نصاب المصادقة وهو نفسه أي ¾ من أعضاء مجلس الأمة ككل و ليس الحاضرين فقط و هو ما بينته المادة ٣/١٢٠ من دستور ١٩٩٦ .

إن كل هذا التأكيد و التفصيل لا نجد له أثرا فيما يتعلق بالنصاب المطلوب للتصويت على المبادرة التشريعية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، بالرغم من أن صناعة القوانين إنما تتم على مستواه، حيث لا تأتي المبادرة البرلمانية إلا من قبل نوابه، كما أن المبادرة الحكومية لا يمكنها المرور إلى الغرفة الثانية إلا بالعبور عليه أولا مع موافقته عليها . إن الدستور لم يحدد النصاب المطلوب للتصويت، و كذلك القانون العضوي رقم ٩٩-٠٢ المنظم للعلاقة بين الغرفتين و بين الحكومة، ليترك الأمر كله للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في المادة ٥٩ منه، التي غيبت فكرة الصرامة في عملية المناقشة و التصويت على مستوى هذه الغرفة، و هو ما كرس ظاهرة التغيب و الإهمال من قبل النواب في حضور الجلسات، و بالتالي التسيب في أداء وظيفة التصويت التي تكاد تكون هي الوظيفة الوحيدة التي يؤديها البرلمان بصفة فعلية و التي تضفي عليه صفة السلطة التشريعية (1). فالمناقشة تصح مهما كان عدد الحاضرين، أما التصويت فيشترط فيه

(1) نصر الدين معمري ، مقال سابق ، ص٢٩

حضور أغلبية النواب ، و عدم توافر النصاب في الجلسة الأولى يستدعي عقد جلسة ثانية يكون التصويت فيها صحيحا مهما كان عدد النواب الحاضرين [1] .

إن التباين الظاهر في معالجة شرط النصاب القانوني للتصويت بين الغرفتين لدليل واضح على المهمة التي من اجلها وجدت الغرفة الثانية ، و هي تعليق نتائج عملية المصادقة على دور الثلث المعين في مجلس الأمة والذي لابد أن يخدم رغبة السلطة التي عينته وذلك بالاعتراض على ما لا ترغب في مرورها من مبادرات برلمانية [2] ، و بذلك يتحدد مصير المبادرات التشريعية إما باقتطاب تأشيرة المرور و اجتياز عائق المصادقة من قبل أعضاء مجلس الأمة بعدما تجاوزت عائق مرحلة التصويت على مستوى المجلس الشعبي الوطني ، و بالتالي لن يبق أمامها سوى مرحلة الإصدار.

و إما أن يمر النص المبادر بعائق جديد و هو اللجنة المتساوية الأعضاء و ذلك حين اعتراض مجلس الأمة أي عدم المصادقة على النص ، وهو ما يصطلح عليه بحالة الخلاف التي لا نتوقف أثارتها إلا من قبل الغرفة الثانية [3].

لقد اهتم الدستور نفسه بتنظيم هذا الحالة و ذلك بنص المادة ١٢٠ حيث جاء فيها :

« و في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين ، تجتمع بطلب من رئيس الحكومة لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين للمصادقة عليه ، و لا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة ».

إن تشكيل هذا اللجنة إنما يكون في حالة عدم مصادقة مجلس الأمة على بعض أحكام النص أو كلها التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني من قبل .

و إذا كان القانون العضوي رقم ٠٢/٩٩ قد حدد تشكيلة هذا اللجنة في مادته ٨٨ التي نصت على ما يلي : « يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة أعضاء» فكان الانعقاد لا يتم إلا بطلب من الحكومة ، و هو تمكين آخر – كرسه الدستور بنص المادة ١٢٠ – للسلطة التنفيذية للتحكم في المجال التشريعي ، و مهمة هذا اللجنة تنصب على دراسة الأحكام محل الخلاف التي أحيلت عليها ، بنفس الإجراءات

---

[1] العيد عاشوري ، مقال سابق ، ص١٢

[2] سعيد أوصيف ، رسالة سابقة ، ص ١٥٣

[3] بشير يلس شاوش ، الدور التشريعي لمجلس الأمة ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الثاني ، ص ٩٨

المتبع في اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي الساري على الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها و سيكون مصير النص المطروح على اللجنة أمام احتمالين :

- فإما أن تتوصل اللجنة إلى إعداد تقرير عن حل توفيقي للأحكام محل الخلاف يتضمن استنتاجاتها واقتراحاتها بخصوص النص محل الخلاف أي تعديله وليس لها أن تدخل عليها إلا بموافقة الحكومة التي يمثلها أعضاؤها حق حضور أشغال اللجنة [1].

وبعد إعداد النص الجديد للأحكام محل الخلاف يبلغ إلى رئيس الحكومة من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماع في مقرها و ليعاد عرضه على الغرفتين للتصويت عليه من جديد . لتتم المصادقة على النص المعروض مادة مادة ثم النص بكامله بالأغلبية المطلقة في المجلس الشعبي الوطني وبثلاثة أرباع ¾ في مجلس الأمة .

- و إما ألا تتوصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى تحقيق إجماع بشأن الأحكام التي هي محل الخلاف أو رغم الإجماع لا تتم المصادقة على النص الجديد المعروض على الغرفتين وبهذا تستمر حالة الخلاف مما يستدعي سحب النص بكامله من قبل الحكومة . ولا يحق لها إيداعه إلا بعد اثنتي عشر شهرا وأما إذا تجاوزت هذه المرحلة فلم يتم سحب النص و استطاع اكتمال التشريع الثانية بالمصادقة عليه من قبل مجلس الأمة مباشرا أو بعد المرور على اللجنة المتساوية الأعضاء. فإنه لن يبقى أمامه سوى عائق أخير و هو حق الاعتراض الذي يمارسه رئيس الجمهورية عند إحالة النص عليه من قبل مجلس الأمة لإصداره .

ثانيا : عائق الاعتراض

لقد بات من المسلم به فقها وقانونا تمكين رئيس الجمهورية من أن يعترض على أي نص تشريعي وافق عليه البرلمان والمبرر في إقرار هذا الاختصاص هو إحداث التوازن ومن ثم التعاون بين السلطتين لكي يصدر النص القانوني في أحسن صيغة . فكيف نظم المؤسس الدستوري الجزائري هذا الاختصاص مقارنة مع دساتير أخرى ؟ وما هو أثره على المقترح المبادر به والذي غدا نصا قانونيا بإقرار البرلمان له ؟

---

[1] سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، الطبعة الثانية ، دار الهدى ، الجزائر ، ١٩٩٣ ، ص ٣٧٦

٢ - النظام القانوني للاعتراض

رغم المكانة الثانوية للاعتراض من حيث الممارسة العملية في الجزائر [1]، إلا أن المؤسس الدستوري قد أقر المبدأ على مستوى كل الدساتير حتى بعد تبني الثنائية البرلمانية، أين يفترض أن تلعب الغرفة الثانية (مجلس الأمة) دور صمام الأمان الذي يحمي السلطة التنفيذية من هيمنة السلطة التشريعية، وخاصة في حالة ظهور أغلبية ضد الحكومة . والملاحظ أن الاتفاق بين الدساتير في إقرار المبدأ لم يمنع الاختلاف بينها في تنظيم ممارسة هذا الاختصاص .

و الاعتراض هو عبارة عن سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية من حيث تقدير ما هو ملائم من مواد النص و ما هو غير ملائم، على الرغم من أن ذلك من اختصاص البرلمان والمجلس الدستوري . كما أنه مظهر من مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على عمل السلطة التشريعية وتعبير صريح بأنه لا يوجد نص تشريعي في منأى عن اعتراض رئيس الجمهورية وإن تمت الموافقة عليه من قبل البرلمان [2].

وعلى هذا فيمكن أن ينصب الاعتراض على كامل النص أو بعض مواده، وسلطة الرئيس غير محددة على مستوى كل الدساتير الجزائرية .

ويعبر عن ممارسة هذا الاختصاص بمطالبة بمداولة ثانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني [3]، و هو اختصاص مرتبط بإجراء الإصدار الذي حددته المادة ١٢٦ من دستور ١٩٩٦ بمدة ثلاثين يوما من تاريخ تسلم النص من قبل رئيس الجمهورية، فيكون النص المستلم أمام ثلاث فرضيات :

١- الإصدار: يمنح الدستور لرئيس الجمهورية مهلة محددة للإصدار أو الاعتراض وقد حددها دستور ١٩٦٣ بمهلة عشرة أيام، بينما حددها دستور ١٩٩٦ بأجل ثلاثين يوما، وهو ما نصت عليه المادة ١/١٢٦ بقولها: « يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما من تاريخ تسلمه إياه ».

---

(1) في الجزائر لم يلجأ الرئيس إلى إعمال هذه السلطة إلا مرتين من قبل الرئيس الشاذلي بن جديد ، حول موضوعي : مدة العمل أنظر الجريدة الرسمية رقم ٩٧ لعام ١٩٨٢ ، وقانون الإعلام الجريدة الرسمية رقم ١٢٨

(2) د محمد رفعت عبد الوهاب ، مرجع سابق ، ص ٢٧٣

(3) د عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص ٢٧٢

ولعل المؤسس الدستوري قد أراد من توسيع المدة منح الوقت الكافي لرئيس الجمهورية لطلب مداولة ثانية على النص وهي المدة التي اعتمدها الدستور المصري بينما اكتفى الفرنسي بنصفها.

ويتم الإصدار بمرسوم رئاسي يسمى مرسوم الإصدار، والذي يعد بمثابة شهادة ميلاد للتشريع محل الإصدار وسندا لتنفيذه[1]، وبالتالي إعطائه القوة التنفيذية .

٢- الاعتراض عليه ضمنيا : وهي الحالة التي يحجم فيها رئيس الجمهورية عن ممارسة الحقين المخولين له في هذا المجال، فلا هو يصدر القانون ولا هو يعترض عليه خلال المدة المقررة لذلك قانونا .

و الملاحظ أن التطور الدستوري قد أفضى إلى نتيجة عكسية[2]، فبعدما عالج الدستور الجزائري لعام ١٩٦٣ هذه الوضعية بموجب المادة ٥١ منه التي نصت على ما يلي: « إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها، فإن رئيس المجلس الوطني يتولى إصدارها ». سكتت الدساتير اللاحقة عن هذه الحالة، بالرغم من النتيجة الخطيرة المترتبة على ذلك، وهي تعليق النص إلى أجل قد يقصر وقد يطول . وهو ما حدث بالفعل مع النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، حيث تأخر صدوره أربعة أشهر و نصف، إذ صادق عليه المجلس يوم ٢٢ مارس ١٩٩٧ وأصدره رئيس الجمهورية بتاريخ ١٥ أوت ١٩٩٧. وهذا ما يستوجب إعادة النظر في هذه المسألة خاصة مع التعديل الدستوري المرتقب.

٣- الاعتراض الصريح: وهي الحالة التي يمارس فيها رئيس الجمهورية حقه صراحة برفض نص تشريعي إما كلية وإما في بعض مواده، ويترجم هذا الرفض في طلب مداولة ثانية وهو ما كرسه التطور الدستوري ابتداء من دستور ١٩٦٣ الذي أخذ بالاعتراض النسبي حيث طلب إجراء مداولة ثانية دون أن ينص على الأغلبية المطلوبة للمصادقة الثانية، وبالتالي ستكون المداولة بنفس الأغلبية التي صادقت على النص التشريعي من قبل كما اشترط تسبيب طلب رئيس الجمهورية بمعنى تسبيب الاعتراض وفي ذلك حد من السلطة التقديرية له .

(1) د محمد سعيد جعفور ، مرجع سابق ، ص ١٥٦

(2) د عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري ، مرجع سابق ، ص١١٩

وهو ما نصت عليه المادة ٥٠ : « يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب في المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين ، ومن ثم التداول في شأنه مرة ثانية ، ولا يمكن رفض طلبه هذا » [1].

بينما انتقلت الدساتير اللاحقة من الاعتراض النسبي إلى الاعتراض الموصوف أين اشترطت أغلبية ٢/٣ النواب للمصادقة بعد المداولة الثانية . كما سقط شرط التسبيب لتبقى السلطة التقديرية واسعة في ممارسة حق الاعتراض [٢].

ب- الاعتراض موقف للنص غير معدم له

إن الأثر المترتب على ممارسة هذا الاختصاص يتمثل في إعادة النص إلى المرحلة الأولى حيث يحال ما اعترض عليه الرئيس على اللجنة المختصة ، ومن ثم يحدث بذلك الإجراءات المختصة به المبادرة تشريعية من مناقشة وتعديل وتصويت. وهنا يصبح مصير المبادرة بالتشريع التي عادت إلى نقطة الانطلاق مرهونا بتحقيق الأغلبية المطلوبة وهي ٢/٣ نواب المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه ، وبالتالي تحقيق التغلب على الاعتراض الرئاسي [3] ، وعلى الرغم من إمكانية تحقق ذلك ، إلا أن الاعتراض الموصوف غالبا ما يؤدي إلى تعديل النص وفق مبتغى الرئيس . وبالتالي تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية .

إذا كان الاعتراض الموصوف قد يسقط بتحقق الأغلبية المطلوبة فإن لرئيس الجمهورية التمسك باعتراضه ، ولكن بتحويل النص إلى طرف ثالث غير السلطتين وهو ما يسمى بالاعتراض الناقل ، وهذه الهيئة هي عبارة عن المجلس الدستوري .

وخلاصة القول ، أنه بالرغم من السلطة التقديرية الواسعة لرئيس الجمهورية في ممارسة هذا الاختصاص و بالتالي توسيع الدور التشريعي له ، فإن للمجلس الشعبي الوطني أن

---

(1) يقابل هذه المادة في دستور ١٩٩٦ المادة ١٢٧ التي نصت على الاعتراض الموصوف : « يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين ٣٠ يوما المالية لتاريخ إقراره ، و في هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني » و هو الشيء نفسه الذي نصت عليه المادة ١١٨ من دستور ١٩٨٩ ، و المادة ١٥٥ من دستور ١٩٧٦

(2) سعيد أوصيف ، رسالة سابقة ، ص ١٣٦

(3) إن حق الاعتراض يمثل اعتراضا نسبيا يمكن اجتيازه بخلاف حق التصديق الذي يعتبر اعتراضا مطلقا تستحيل مقاومته .أنظر في ذلك :

د ماجد راغب الحلو ، مرجع سابق ، ص ٢٧٩

يترتب على اعتراض الرئيس، وما يجب عليه لتحقيق ذلك إلا أن يصوت بثلثي النواب بالرفض على ما تم الاعتراض عليه [1].

المبحث الثالث

واقع سلطة المبادرة

لقد حصر النص المادة 119 من دستور 1996 صلاحية المبادرة بالتشريع في رئيس الحكومة ونواب مجلس الشعبي الوطني، مما يعني أن صناعة النص القانوني حكر

[1] د عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص ٢٩٣

علاَ هذين الطرڧين . ڧٌ يڠتي الٳقتراɵ إٌ منɳما ٌ بٍ وحتاَ التعديɣ الذاَ هو ٳورا أƤرǎ للمبادرا التشريعية .

ولكن الواڧɣ العملي يكشƨ عن أطراƨ أƤرǎ تشارʟ ڧي ٳناعة القانون وإن لم يذكرها النʄ الدستٳورٍ ٌ ولعɣ مشاركتɳا قد ترقاَ إلاَ حد أن تكون المتحكم ڧي ٳناعة القوانين ٌ ڧتعمɣ علاَ توجيɴ التشريɣ وڧق ما يتماشاَ و تٳورها .و من هنا تٳبƠ طرڧا ڧاعٌ ڧي ممارسة سلطة المبادرا بالتشريɣ ٌ و أكثر ما يٌحƲ هذا ڧي مشاريɣ الحكومة التي تطƺاَ علاَ العمɣ التشريعي ٌ مما يجعɣ ƤٳتٳŁ رئيس الحكومة ڧي هذا المجاɣ ٳتٳƤ شكليا. وƤير من يلعɤ هذا الدور الڧاعɣ ڧي ممارسة سلطة مبادرا التشريɣ هو الإدارا و اللجان الوطنية لڶٳٌɵ .(المطɬɤ الأوɣ)

كما يمكن أن تقتٳر هذɳا المشاركة علاَ جزƇ من المبادرا التشريعية ٌ و هو الدور الذاَ يلعبɴ كɣ من مجلس الدولة و المجلس الدستورٍ ٌ و ذلʟ بحكم ٳƤتٳŁ الرقابي المƤوɣ لɳما دستوريا و الذاَ قد يستƺɣ للمساهمة ڧي العمɣ التشريعي.(المطɬɤ الثاني)

المطلب الأول : الڌعاون في ممارسة حڧ المبادرة بالتشريع

بعد دستور čĕĚĕ أٳبƠ حق المبادرا بتشريɣ القوانين علي مستوǎ السلطة التنڧيذية محٳورا ڧي رئيس الحكومة ٌ وذلʟ بعد اعتماد الثنائية علي مستوǎ هذɳا السلطة .

وبما أن جل القوانين مصدرها بالدرجة الأولى مشاريع القوانين المقدمة من قبل رئيس الحكومة لأسباب موضوعية و أخرى قانونية(1) ، فإن رئيس الحكومة غير قادر بمفرده على تحمل هذه المهمة ، مما يجعله يعمد إلى إشراك طاقمه الحكومي في هذا العمل ، فيسندها إلى الوزير المختص موضوعا (حسب مجال النص) والذي بدوره يسندها إلى المصالح التقنية المختصة التابعة لوزارته. وهذا ما يفتح المجال لأن تكون هي الفاعلة في صناعة القوانين .(الفرع الأول)

كما قد تأتي المشاريع من اللجان الوطنية المختصة ، و هنا يتعدى دور رئيس الحكومة في هذه الحالة دور الموكل بإيداع عمل اللجان لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ، بعد إفراغه في شكل مشروع حكومي .(الفرع الثاني)

الفرع الأول : التقنوقراطيون وصناعة القانون

إذا كان النص الدستوري يبعد الإدارة إبعادا كليا عن مجال صناعة القانون لأنها لا تعدو أن تكون أداة للتنفيذ تستخدمها السلطات السياسية (2).وعليه فمهمتها ثانوية وليست أصلية و لا ابتدائية ، مقارنة مع النشاطات السياسية ، ذلك أنها ليست جهازا منتخبا ولا تتحمل أية مسؤولية .كما أنها غير مؤهلة لاتخاذ القرارات والفصل في الاختيارات السياسية ، فهي جهاز مختص خاضع للسلطات السياسية .

هذا هو المنظور النظري للإدارة الذي يرسمها في صورة الخضوع والطاعة وتنفيذ الأوامر إلا أن الواقع يبين أن ذلك مجرد خيال ، إذ أصبحت الإدارة ممتعة باستقلال فعلي عن السلطات السياسية (التنفيذية والتشريعية) (1). ومرد ذلك هو ضعف قدرة السلطات السياسية من جهة ، و تحكم التقنوقراطيين في دواليب الإدارة من جهة أخرى ، حتى أصبحوا قوة فاعلة و سلطة فعلية انتقلت إليها صلاحيات السلطة التنفيذية .

(1) ابراهيم قاوي ، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة ماجستر ، فرع القانون الدستوري ، جامعة الجزائر، ٢٠٠٢ ، ص ١٢٠

(2) يقول الأستاذ شوفالي في وصفه للإدارة : « إن الإدارة ليست من الناحية النظرية ، و لا يمكن أن تكون من الناحية العملية إلا أداة لتحقيق الاختيارات السياسية ... »

(1) بشير يلس شاوش ، صانعو القانون ، مداخلة بالملتقى الوطني حول موضوع : إشكالية المادة ١٢٠ من دستور ١٩٩٦ ، يومي ٠٦-٠٧ ديسمبر ٢٠٠٤ ص ٠٣

إن تطور النشاطات الدولة وتعقدها نظرا لطابعها التقني المتزايد أدى إلى إضعاف قدرة السلطات السياسية من برلمان وحكومة في مواجهة الأوضاع بنفسها كما كانت عليه سابقا . حيث كانت تتحكم في الوضع وتعين القرارات والتوجهات على مستواها فكان النص القانوني لا ينتقل إلى على مستوى الهيئة المختصة (البرلمان أو السلطة التنفيذية) دون حاجة الرجوع إلى أدوات التنفيذ على المستوى القاعدي .

إن ضعف الحكومة وعدم قدرتها على تحمل مهمة وضع النصوص القانونية [2] رغم تفاقمها لدى المختصين من البرلمان الذي أثبت ضعفه هو الآخر أدى بها اضطرارا إلى الاستنجاد بموظفي الإدارة المختصين والذين وجدوا الفرصة سانحة للاستيلاء على هذه الصلاحيات تدريجيا . ومن هذا ظهر نوع جديد من الموظفين وهم تقنيو الإدارة (التقنوقراطيون) الذين أصبحوا منافسين لرجال السياسيين في ممارسة السلطة . حيث أنهم يقدمون اقتراحاتهم للحكومة لكن دون الاكتفاء بذلك بل يحاولون فرضها بالاستناد إلى الحجج التقنية والعلمية التي يفتقر إليها رجال السلطة التنفيذية و حتى التشريعية .

و رغم أن رئيس الحكومة هو الذي يوجه الإدارة وبالتالي له أن يرفض اقتراحاتها أو يعدلها إلا أن قدرته على التصدي للحجج التقنية و العلمية المدعمة لهذه الاقتراحات تبقى محدودة . مما يجعله مضطرا لتبني هذه الاقتراحات – بحججها - لمواجهة نواب البرلمان إثناء المناقشة والمسائلة .

و بهذا أصبح رجال السياسة موجهين من قبل تقني الإدارة.وهكذا تم انتقال مزدوج للسلطة حيث تم الانتقال أولا من البرلمان إلى السلطة التنفيذية لمبررات موضوعية و واقعية[1] .

---

[2] يرجع ضعف الحكومة في هذا المجال إلى : غياب التخصص لدى الوزراء – إلا نادرا – بحكم أن المنصب سياسي تعقد نشاطات الدولة مما يستدعي وجود قوانين فنية و تقنية لن يقدر على صناعتها إلا ذوو الاختصاص
أنظر في ذلك : بشير يلس شاوش ، مقال سابق ، ص٥٠

[1] نصر الدين معمري ، مقال سابق ، ص ٢٢

ثم تم الانتقال الثاني في السلطة التنفيذية نفسها و ذلك من الرجال السياسيين (الوزراء) إلى الموظفين المختصين وهذا كظاهرة عالمية و تقتصر على نظام دون آخر .
وهكذا أصبح السلطة مظهرا و جوهرا كما أن البرلمان هو السلطة التشريعية ولكن السلطة التنفيذية هي التي تهيمن علي التشريع وكذلك هذا الأخير و تحظى من العملية و وضع مشاريع القوانين إلى بالاختصاص الشكلي لرئيس الحكومة في وضع هذا المشروع بين يدي النواب[2] بينما الواضع الفعلي هم رجال الإدارة المختصون أو تقنيو الإدارة.

الفرع الثاني : اللجان الوطنية للاختصاص و صناعة القانون

إن الأسلوب الجديد المعتمد في الجزائر لمراجعة الأنظمة القانونية لبعض القطاعات اللجوء إلى تشكيل لجان متميزة في تأسيسها وفاعلة في مساهمتها التشريعية .
وعلى الرغم من الدور التشريعي الذي ستلعبه لجان الاختصاص الوطنية و إلا أنها تتأسس بمبادرة من السلطة التنفيذية من السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل و حيث أن رئيس الجمهورية هو الذي يبادر بتأسيس هذه اللجان المختصة و والتي يراعى في تشكيلها الاعتماد على ذوي الاختصاص و كما كان الحال في اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة و واللجنة الوطنية لإصلاح المنظومة التربوية و واللجنة الوطنية لإصلاح الدولة .
إن سيطرة رئيس الجمهورية على تشكيل هذه اللجان سيجعل منها للمبادر بتأسيسها و لبرنامجه في مجال الإصلاح و ولذلك فهي تعدوا أن تكون آلة لتجسيد المنظور

الإصلاحي لرئيس الجمهورية في المجال المكلفة به [3].
ولقد كانت هذه اللجان محل انتقادا كبيرا إذا لم تجسد فعلا ذوي الاختصاص حقيقة إن لم نقل أن ذوي الاختصاص قد غيبوا أصلا من تشكيلتها .

---

[2] بشير يلس شاوش ، صانعو القانون ، مقال سابق ، ص ٠٢

[1] لقد عملت هذه اللجان على تجسيد برنامج رئيس الجمهورية ، فكان المدافع عنها في مواجهة ما وجه إليها من انتقادات ، مثل دفاعه عن اللجنة الوطنية لإصلاح المنظومة التربوية ، حيث راح يثني عليها مدعيا أنها فوق مستوى ما يوجه إليها من انتقادات أنظر في ذلك : جريدة الشروق اليومية الصادرة بتاريخ ٠٧ سبتمبر ٢٠٠٥

بالرغم من أن هذه اللجان غريبة عن الحقل البرلماني الأصيل في مجال التشريع إلا أنها غدت فاعلة فيه عن طريق تقاريرها وتوصياتها التي تعاد صياغتها في شكل مشاريع قوانين من قبل رئيس الحكومة وذلك بتكليف من رئيس الجمهورية .

إن مشاريع القوانين هذه التي ستعرض على البرلمان للمصادقة عليها ، وبالرغم من أنها تتعلق بقطاعات حساسة[2] ، وبصورة واسعة حيث قد تعدل جزءا كبيرا من النظام القانوني للقطاع المعني بالإصلاح[3] إلا أنها تأتي بمبادرة من غير ذوي الوظيفة التشريعية وأصحاب الحق بالمبادرة بالتشريع ، وما دور رئيس الحكومة في هذه العملية إلا إجراء شكلي لإدراك هذا النوع من المبادرة تحت طائل المادة 148 من الدستور. و لعل ما يستوقفنا هنا أن رئيس الجمهورية يحاول استرجاع انطلاق المبادرة منه ، من رئيس الحكومة ، إذ أن الدور الذي أناطه به دستور 1989 في مجال المبادرة ، هو الإطلاع على مشاريع القوانين التي تأتي بمبادرة حكومية قبل إيداعها لدى المجلس الشعبي الوطني ، وذلك عند عرضها علي مجلس الوزراء الذي يكون برئاسته[4]. بينما في هذا الأسلوب الجديد فإن المبادرة تنطلق من رئيس الجمهورية للحصول على اقتراحات من لجان الإصلاح ، لتصل إلى رئيس الحكومة المختص دستوريا بحق المبادرة لإقرار هذه التوصيات في صيغة مشروع قانون.

وعلى هذا فمساهمة اللجان الوطنية للإصلاح في حق المبادرة بالتشريع هي صورة أخرى لواقع حق المبادرة ، هذا الواقع الذي يختلف عن النص الدستوري إلا أنه يصب في منحى تكريس هيمنة السلطة التنفيذية علي الوظيفة التشريعية ، مع محاولة لحصر هذه الهيمنة في شخص رئيس الجمهورية الذي لم يكتف بالمجال الذي خوله إياه الدستور بموجب المادة 125 ، وإنما ابتدع أسلوب لجان الإصلاح ليعود بنا إلي تنظيم حق المبادرة وفق دستور 1976 و دستور 1963 .

المطلب الثاني : المساهمون في إقرار نص المبادرة

(2) من القطاعات التي تعلق بها الإصلاح : قطاع التربية – قطاع العدالة – أجهزة الدولة – الأسرة.

(3) كما حدث مع المنظومة التربوية ، أين مس الإصلاح جانبا كبيرا من البرامج و الهياكل

(4) أنظر المادة ١٤٨ من دستور ١٩٨٩ ، و التي تقابلها المدة ١١٩ من دستور ١٩٩٦

حول تحكم رئيس الجمهورية في المبادرة التشريعية على مستوى مجلس الوزراء أنظر : نصر الدين معمري ، مقال سابق ، ص٢٣

إن إجادا ˇ ناعة الن f القانوني Ǖ يمكن أن تتƋكد إǕ بƋشراƖ أجǌزا مƤتˇة تمتاƖ من الكƋاƖƇƘ و الأجǌزا ما يƋهلǌا لممارسة هذǽ المǌمة . لذا أوجƔ المƋسس الدستورˇ ƘŲر5 رقابƙة تشريعيƙة قبƚ أن تˇƚ إلƃ البرلمان Ǖ و هو إجراƇ يƤ f مشاريƚ القوانين Ǖ ويمارس من قبƚ مجلس الدولة .(الƽرƳ الأوƚ)

وأوكƚ من جǌة ثانية إلƃ المجلس الدستورˇ مǌمة الرقابة الدستورية علƃ القوانين الˇادرا عن البرلمانǕ مشاريعا كانƘ أو اقتراحاƘ .(الƽرƳ الثاني)

الƽرع الأول: مجاƂ الدولة وˇناعة القانون

لقد أقرƘ المادا ďŏ ččĕ من دستورĕčĕ Ǖ تƤدƚ مجلس الدولة 5ي مجاƚ المبادرا بالتشريƚ و ذلƖ عن طريق وجوƔ عرƲ مشاريƚ القوانين الحكومية علƃ مجلس الدولة لƤخذ رأيǈ5 ǊيǊ Ǖ هذا الرأˇ الذˇ يتƤذ الˇ5ة القانونية البحتة Ǖ حيƚ يتمثƚ 5ي التƋكد من مواƋ5قة مشروƳ القانون مƚ مجموعة النˇ و f القانونية المعموƚ بǌا مǌما كانƘ ˇƋ5تǌا سواƇ كانƘ دستورية Ǖ أو معاهداƘ أو تشريعا وذلƖ من أجƚ تجنƔ كƚ تضارƔ . ورغم أن الرأˇ الذˇ يبديǊ مجلس الدولة هو رأˇ غير ملزم Ǖ إǕ أن الإجراƇ إجبارˇ 5Ƥ5ƋǊ يƋدˇ إلي القضاƇ بعدم دستورية مشروƳ القانون من الناحية الإجرائية [č].

كما أن القانون العضوˇ رقم ĕĔ /č٠ المتعلق باƤتˇاˇƘ مجلس الدولة 5ي مادتǊ الثانية عشرا (čٳ) يƳ5Ɠ المجاƚ ليǊ ˇبƓ أحد ممارسي حق المبادرا بتشريƚǕ وذلƖ عند الن f علƃ أن دورǽ يتعدă اقتراƟ التعديǘƘ التي يراها ضرورية[č]. ليشمƚ الرأˇǕ مǌمة إبداƇ

وبǌذا يعود الن f معدǕ من قبƚ المجلس الدولة حامǕ تˇور هيئة لم يƤوƚ لǌا الدستور الوƲيƽة التشريعية أˇǕ . غير أن الدور اǕستشارˇ ƤوƚلǌاƤ 5رˇة سانحة للمساهمة 5ي العمƚ التشريعي عن طريق أسلوƔ اقتراƟ التعديǘƘ الذˇ Ǖ يقƚ أهميǊ علƃ حق

[1] العيد عاشوري ، مقال سابق ، ص ١١

[٢] المادة ١٢ من القانون العضوي رقم ٩٨ /٠١ المؤرخ في ٣٠-٠٥-١٩٩٨ المتعلق باختصاص مجلس الدولة : « يبدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة ٠٤ أعلاه ، ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية

المبادرة باقتراح القوانين و مشروع القانون قد لا يوضع أمام البرلمان في شكل اقتراح إلا بعد إدراج تعديلات مجلس الدولة.

وهنا يطرح التساؤل : إلى من ينسب هذا الاقتراح و إلى الحكومة أم إلى مجلس الدولة ؟
وعموما فإن هذا الإشكال لا يرد إلا على مشاريع القوانين التي ستتقدم بها الحكومة دون اقتراحات نواب المجلس الشعبي الوطني [2] ولعل العلة في ذلك تعود إلى غرض المؤسس الدستوري في الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات و لتبقى اقتراحات النواب في منأى عن أية رقابة خارجية قد تؤثر على ممارسة النشاط التشريعي .

ولكن لماذا لا يقال ذلك على مشاريع الحكومة كجهاز تابع للسلطة التنفيذية ومنفصل عن السلطة القضائية ؟ بالرغم من أن مشاريع القوانين هي الأقرب إلى تحقق الشروط الشكلية و التي تم صياغتها مثل باقي النصوص القانونية بحكم الخبرة والمهارات التقنية التي يتمتع بها أعوان الإدارة و وهو ما عمل به المؤسس الدستوري المصري حيث أعفى مشاريع القوانين من الرقابة السابقة بل جعلها تعرض مباشرة على مجلس الشعب [3] .

الفرع الثاني : سلطة المجلس الدستوري في إلغاء و تعديل القوانين

على عكس ما هو في المبادرة بالتشريع فإن عملية البت في القوانين معقودا للبرلمان وحده عن طريق التصويت من قبل المجلس الشعبي الوطني ثم المصادقة من قبل مجلس الأمة دون شراكة السلطة التنفيذية و التي انفصلت عن البرلمان في هذه المرحلة لتتركه يمارس اختصاصه الأصيل بانفراد.

غير أن ذلك ليس بصفة نهائية و رغم بروز النص للوجود لمجرد التصويت عليه فإن نفاذه معلق على عملية الإصدار من قبل رئيس الجمهورية .

لكن وبعد تبني آلية الرقابة على دستورية القوانين بموجب دستور 1989 فإن البرلمان لم يصبح منفردا باختصاص البت في القوانين التي تعرض عليه بل وجد إلى جانبه عضو مساهم في الوظيفة التشريعية ألا وهو المجلس الدستوري الذي أصبحت مساهمته أكثر فعالية بممارسته للرقابة الإلزامية على القوانين العضوية انطلاقا من دستور 1996 حتى و إن كانت أقل مما هو منوط بالبرلمان .

---
(٢) مسعود شيهوب ، مقال سابق ، ص ١١
(٣) د ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مرجع سابق ، ص ٦٠٩

ويتجلى دور المجلس الدستوري في رقابة العمل التشريعي في صورتين .

أولا : إخطار القوانين

لقد أوكل المؤسس الدستوري مهمة السهر على احترام الدستور إلى المجلس الدستوري بموجب المادة ١٦٣/١ من دستور ١٩٩٦ من ممارسته لعملية الرقابة على دستورية القوانين التي تسنها الهيئة التشريعية و ذلك في أحكام المادة ١٦٥ التي تنص على ما يلي: « يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية .

يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان .

كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة ».

وبذلك فالرقابة الدستورية تنقسم إلى نوعين :

- الرقابة الإلزامية :

و هي رقابة المطابقة التي تتصف بالصرامة و الدقة لأنها تنطلق من مبدأ أن كل ما لا يجيزه الدستور صراحة للبرلمان كونه هيئة تشريعية فهو محرم عليه أن يشرع فيه.

إن هذا النوع من الرقابة إنما ينطبق على القوانين العضوية التي بحكم أهميتها حازت اهتمام المؤسس الدستوري فجعل مشاركة المجلس الدستوري فيها واجبة و ذلك بناء على الإخطار التلقائي من قبل رئيس الجمهورية بمجرد المصادقة على هذا النوع من القوانين من طرف البرلمان و لا يكون الإصدار إلا بعد إعلان رأي المجلس الدستوري [١].

كما يخضع النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان لهذا النوع من الرقابة و لعل الهدف من ذلك هو منع البرلمان من تجاوز الأحكام الدستورية و حصر النظام الداخلي في

(1) نبيلة لدرع ، التفرقة بين المجال التشريعي و المجال التنظيمي في النظام الجزائري ، رسالة ماجيستر ، فرع الإدارة و المالية العامة ، جامعة الجزائر ، ٢٠٠٤ ، ص ص٥٩ ، ٦٣.

تنظيم طريقة العمل داخل غرفتي البرلمان دون المساس بمجال الاختصاص الذي حدده الدستور[2].

- الرقابة الاختيارية :

إن القوانين محل هذا النوع من الرقابة هي القوانين العادية و المعاهدات الدولية و اللوائح التنظيمية ، و تعود صفة الاختيار في هذه الرقابة إلى جهة الإخطار[3] فهي التي تناط بها السلطة التقديرية لممارسة هذا الحق ، وعليه فالمجلس الدستوري يظل بعيدا عن القوانين موضوع الرقابة الاختيارية حتى يخطر ، فإذا ما أخطر باشر مهامه في جلسة تداولية مغلقة ليصدر رأيه أو قراره[4] ، فإذا رأى أن نصا تشريعيا أو لائحة تنظيمية غير دستورية ، فقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس . و إذا تعلق الأمر بمعاهدة أو اتفاقية دولية فلا يتم التصديق عليها [5] .

إن توصل المجلس الدستوري إلى إقرار عدم دستورية أو عدم تطابق القانون مع الدستور يفقد النص الذي هو نتاج عمل السلطة التشريعية آثاره و تعد هذه النتيجة بمثابة إلغاء للقانون.

وهنا يثار التساؤل : ألا تعد سلطة الإلغاء هذه ممارسة للوظيفة التشريعية ؟ و بالتالي ألا يعد المجلس الدستوري مشرعا ؟ .

الإجابة على هذا التساؤل نجدها عند الفقيه النمساوي كلسن بقوله: « إن إلغاء القانون هو عبارة عن وضع قاعدة تتسم بنفس العمومية لكن بعلامة سالبة أي قاعدة مضادة و هي عملية تشكل بذاتها وظيفة تشريعية لنخلص إلى نتيجة مفادها أن الجهاز الذي يملك سلطة إلغاء القوانين يكون بالنتيجة عضو في السلطة التشريعية »[6].

---

[2] مثلما حدث مع النظام الداخلي الأول لمجلس الأمة حيث قرر المجلس الدستوري في رأيه رقم ٠٤ / ٩٨ عدم دستورية سلطة التعديل بالنسبة لهذه الهيئة

[3] حسب المادة ١٦٦ تعود سلطة الإخطار في هذا المجال إلى كل من : رئيس الجمهورية – رئيس المجلس الشعبي الوطني – و رئيس مجلس الأمة

[4] يصدر المجلس الدستوري رأيا إذا تم الإخطار قبل إصدار النص ، أما إذا تم الإخطار بعد إصدار النص فالمجلس الدستوري يصدر قرارا و ليس رأيا

[5] أنظر المادة ١٦٨ و المادة ١٦٩ من دستور ١٩٩٦

[6] أشار إليها الأستاذ بشير يلس شاوش ، مقال سابق ، ص ٠٩

ولعلى هذا ما ذهب إليه philippe Ardant في بلورته للنقاش الحاد الذي دار في فرنسا حول طبيعة المجلس الدستوري ، أنه آلية مؤسساتية في إعداد القانون أو غرفة برلمانية ثالثة على حد تعبيره ، خاصة عند ممارسة الرقابة الإلزامية .

وبالتالي كيف لا يعتبر مشرعا ما دام مصير القوانين و خاصة العضوية المصوت عليها من قبل البرلمان مرهونا بموقف المجلس الدستوري الذي يملك سلطة الرفض بصفة أخيرا ونهائية.

إلا أن كل هذا لا يعطيه صفة المشرع الأصلي بل يبقى مجرد مساهم في الوظيفة التشريعية ، دعما لسياسة عقلنة البرلمان إلى إنشائه في فرنسا أمام الهيمنة البرلمانية في الجمهورية الثالثة و الرابعة ، و دعما إلى إنشائه في الجزائر مبررا أخر خارجا عن عقلنة البرلمان ، لأن البرلمان لم يهيمن يوما في الجزائر على السلطة التنفيذية إذ لا يكاد يتحكم في اختصاصاته فما بالك إلى أن يتعدى إلى غيرها.

و لعل من دوافع و مبررا إقحام المجلس الدستوري في الوظيفة التشريعية هي رغبة المؤسس الدستوري في الوصول إلى جودة أعلى للنص التشريعي [٢].

غير أن موقف المجلس الدستوري لا يتوقف عند الرفض أو القبول للنص و إنما له سلطة التحفظ عليه و هو آلية تفضي في الأخير إلى تعديله وهو ما يستوجب التنفيذ .

ثانيا : تعديل القوانين

إن من الميكانيزمات المخولة للمجلس الدستوري في ممارسة عمله الرقابي للقوانين كساهر على احترم الدستور ، لا تتوقف عند سلطة الإلغاء التي هي صورا من صور التشريع كما يقول كلسن ، بل إن صلاحياته تتعدى إلى ما هو أخطر و ذلك عن طريق ممارسة تقنيات التحفظ .

وله في مواجهة النص القانوني غير الدستوري الحرية الواسعة ، فهما إعدام النص نهائيا بإلغائه و إما التحفظ عليه و هو حل يظهر أنه أقل صرامة و لكنه أخطر أثرا. فهو يعدل

---

(٢) Philippe Ardant , op , cit, p 217

في النص كما أو كيفا و بالتالي يخول لنفسه وظيفة التشريع رغم أنه ليس من ذوي الاختصاص [3] .

و تتخذ التحفظات شكلين بارزين هما التحفظات البناءة و التحفظات المجردة.

- التحفظات البناءة :

في هذا النوع من التحفظات يستطيع المجلس الدستوري تجنب إلغاء النص القانوني فيبحث له عن تفسير يكون مطابقا للدستور إلا أن هذا التفسير قد لا يكون مطابقا لإرادة المشرع ولكنه الحل الوحيد للإبقاء على النص ، وفيه يمكن تصحيح معنى النص دون تغيير صياغته التي حرر بها فيكون التعديل على مستوى المعنى لا الصياغة و هو ما يشكل الخطورة حيث أن ذلك يسمح المجلس الدستوري من أن يحل إرادته محل إرادة المشرع ، [2] و بالتالي ممارسة الوظيفة التشريعية بطريقة غير مباشرا إلى جانب البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل .

- التحفظات المجردة

من خلال التسمية يتبين أن الهدف من هذا التحفظ هو تجريد النص المعيب بعدم الدستورية من العنصر المعيب لأنه قد يشمله تصريح المجلس الدستوري بعدم الدستورية لهذا العنصر. ثم بعد تجريد النص من هذا العنصر يعيد المجلس الدستوري صياغة النص في صورة متطابقة مع الدستور.

و مما لا شك فيه أنه بهذا الأسلوب قد مارس سلطة التعديل على مستوى الصياغة الأصلية ، إذ حذف العناصر المادية التي كانت تشكل سبب لا دستورية نص القانون الذي صنعه البرلمان ، و استبدل ذلك بالصياغة التي يراها مناسبة ، لينتج لنا في الأخير نص من صياغة المجلس الدستوري [3].

---

[1] بشير يلس شاوش ، صانعو القانون ، مرجع سابق ، ص ١٠

[2] لقد أجمع الفقه والاجتهاد الدستوري على أنه لا يجوز للمجلس الدستوري أن يضع نفسه في موضع البرلمان ، و هو ما أكده هو نفسه في رأيه رقم ٠١-ق.ق- م د المؤرخ في ٣٠ أوت ١٩٨٩ المتعلق بالقانون الأساسي للنائب إذ جاء فيه : « و نظرا لكون المجلس الدستوري لا يسع أن يجعل تقديره موضع تقدير المجلس الشعبي الوطني فيما يخص جدول تصريح بتنافي هذه الحالة أو تلك مع عضوية النائب ، لكن يعود إليه جوهريا أن يبت في مطابقة أي حكم قانوني قياسي معروض لرقابته للدستور » أنظر في ذلك : نبيلة لدرع ، رسالة سابقة ، ص ٦٤

[1] بشير يلس اوش ، صانعو القانون ، مقال سابق ، ص١٢

و لعل ما يستوقف الباحث هو تلك العبارة التي تتضمنها قرارات المجلس عند ممارسته لهذا الأسلوب و التي توحي بنيته في ممارسة الوظيفة التشريعية و التي عادة ما تأتي بالشكل :

(ليصرح المجلس بأن المادة .... مطابقة جزئيا للدستور مع التحفظ المعبر عنه أعلاه و تحرر كما يأتي............) فيعيد صياغة النص من جديد.

إن لجوء المجلس الدستوري إلى ممارسة التحفظ بنوعيه تتعدى الهدف الظاهر منه و هو تجنب إلغاء النص المعيب بعدم تطابق مع الدستور إلى أبعد من ذلك و هي ممارسة الوظيفة التشريعية بطريقة غير مباشرة و بفعالية أقوى من فعالية أسلوب الاعتراض الموصوف لرئيس الجمهورية إذ أن هذا الأخير لا يعطي لرئيس الجمهورية حق تعديل النص و لا إلغائه و إنما يعيدها للبرلمان لمناقشته من أجل قراءة ثانية و المصادقة عليها بنسبة متشددة و لكنها ممكنة جدا . بينما يطلع المجلس الدستوري بمهمة التعديل على مستواه. و كان من الأجدر إعادة النص إلى البرلمان مع بيان نقاط الخلل ليعيد الصياغة بنفسه و يبقى إنتاج القانون وظيفة خالصة له .

الفصل الثاني

غياب التوازن في توزيع سلطة المبادرة بالتشريع

على الرغم من أن تقهقر البرلمانات ظاهرة عالمية لم تستثن منها حتى الأنظمة البرلمانية المتجذرة في تقاليدها كبريطانيا ، و الأنظمة الرئاسية أين يعترف باستقلال السلطة التشريعية استقلالا شبه تام عن السلطة التنفيذية كالولايات المتحدة الأمريكية ، حيث أصبح رئيس الجمهورية يساهم إسهاما كبيرا في العمل التشريعي فحوالي نسبة ٨٠ % من القوانين إنما تكون باقتراح منه[1] .

ولكن رغم تفشي الظاهرة فإن التفاوت يبقى قائما بين الدول المتطورة و الدول النامية ، فإذا كان سبب الظاهرة في العالم المتطور هو عجز برلماناتها على مواكبة التطور المذهل لحياة الدولة و تشابك وتعقد نشاطاتها . فإن السبب في الدول النامية هو الحصار الذي يفرض على الممارسة النيابية مسبقا ، فالبرلمان فيها ما هو إلا رمزا للديمقراطية المشوهة [2] .

و لعل انتماء الجزائر لمثل هذا النوع الأخير من الدول ، هو الذي يترجم ذلك التوازن المفقود في توزيع سلطة المبادرة بين الأطراف الذين أقر لهم المؤسس الدستوري اشتراكهم في ممارسة هذه السلطة و هما البرلمان و الحكومة .حتى على مستوى الدستور الأخير (١٩٩٦) الذي كان من أهداف التعديلات التي جاء بها ، تحقيق التوازن بين السلطتين بإيجاد مؤسسات جديدة تضمن تحقق ذلك . وقد كان من أهم هذه التعديلات استحداث غرفة ثانية على مستوى البرلمان و هي مجلس الأمة ، الشريك الجديد في الوظيفة التشريعية .

فكيف غاب التوازن المرجو في توزيع سلطة المبادرة بالتشريع ، أولا على مستوى البرلمان نفسه أي الغرفتين . (المبحث الأول)

ثم على مستوى السلطتين التشريعية و التنفيذية . (المبحث الثاني)

---

(1) د محمد عبد المعز نصر ، في النظريات و النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، بيروت ، لبنان، ١٩٧٢ ، ص ٥٣٩

(2) لورانس غراهام و آخرون ، السياسة و الحكم ، ترجمة د عبد الله بن فهد عبد الله اللحيدان ، جامعة الملك سعود للنشر و العلم والمطابع ، ٢٠٠٠ ، ص ٣١٠

المبحث الأول

انحصار سلطة المبادرة بالتشريع في نواب المجلس الشعبي الوطني

من أهم الإصلاحات التي جاء بها دستور 1996 على مستوى السلطات لضمان بقاء النظام و استمراريته ترسيمه الثنائية على مستوى السلطات الثلاث ، و المتمثلة على مستوى السلطة التشريعية في إيجاد غرفة ثانية تمثل جزءا ، يتجزأ من البرلمان وفق ما جاء به المادة 98 من هذا الدستور . فكان يعتقد أن تبني نظام المجلسين إنما هو اقتباس من النظام الفرنسي ، مما سيؤدي إلى تقوية سلطة التشريع للغرفة الجديدة تشبها بمجلس الشيوخ الفرنسي .إلا أن الاقتباس كان مشوها ، حيث لم يأخذ من النظام البيكاميرالي الفرنسي سوى الهيكل[1] ، أما الاختصاصات فقد طبعها المؤسس الدستوري الجزائري بنظرته الخاصة و أهدافه السياسية التي تمليها ضرورة تكريس هيمنة السلطة التنفيذية فبقي على سلطة المبادرة بالتشريع منحصرا في أعضاء الغرفة الأولى ، وذلك بجعل العضو النائب في البرلمان عضوا ممتازا على مجرد عضو في هذه الهيئة.(المطلب الأول)

في حين أقصي أعضاء الغرفة الثانية من ممارسة هذا الاختصاص ، حتى وإن كان الهدف من وجودهم هو العمل على تحسين العمل التشريعي . (المطلب الثاني)

و لكن وفي مقابل هذا الإقصاء فقد أعطى لمجلس الأمة القدرة على عرقلة العمل التشريعي على مستوى مرحلة الإقرار ، و هي مرحلة تفسح أمامه الفرصة للمساهمة في المبادرة بالتشريع ولو بطريقة غير مباشرة و على مستوى ضيق جدا.(المطلب الثالث)

---

[1] إن عدم التوازن بين الغرفتين مكرس في فرنسا أيضا ولكن ليس على مستوى المبادرة بالتشريع .
أنظر في الموضوع : Jean Claude Maxlet et Jan Paul Valette , Droit constitutionel et institutions Politiques , Edition Dalloz , 1994 , Paris , p 207

المطلب الأول : امتياز النائب عن العضو في البرلمان

مما لم يكن متوقعا بعد اعتماد نظام المجلسين من المادة ٩٨ من دستور ١٩٩٦ أن تبقى سلطة المبادرة بالتشريع حكرا على النواب . لأن هذه المادة أعطت السيادة في ممارسة السلطة التشريعية للبرلمان ككل إلا أن مواد لاحقة ميزت النائب عن عضو مجلس الأمة تميزا ظاهرا على مستوى التسمية حيث أعتمد اسمين لأعضاء البرلمان يعبران على أن النائب هو الأكثر تمثيلا للشعب صاحب السيادة . (الفرع الأول)

وهذا التميز لم يبق على مستوى التسمية فحسب بل تعداه إلى توزيع الاختصاص و ممارسة سلطة المبادرة بالتشريع . (الفرع الثاني)

الفرع الأول : الامتياز على مستوى التسمية و التمثيل

إذا كانت الديمقراطية تعرف بأنها حكم الشعب بنفسه تحت شعار" بالشعب و إلى الشعب" [1] فإنه من الصعب تصور فكرة شعب كامل ينشط لمعالجة قضاياه السياسية مباشرة في عصرنا هذا . لذا كان لزاما اللجوء إلى فكرة التمثيل أي اختيار فئة تمثل هذا الشعب و تنوب عنه في ممارسة سلطاته و يكون الاختيار بواسطة الاقتراع.

إن مبدأ التمثيل لا يجد أساسه في هذه النظرية فحسب بل ينطلق من فلسفة أخرى و هي الحكم بجهل الشعب و عدم كفاءته و لا قدرته على تسيير أموره السياسية . و هذا ما يؤكده هيجل (HEGEL) بقوله : « إن الشعب هو بالتدقيق الطرف الذي لا يعرف إبراز ما يحتاجه إليه لأن هذه المعرفة ثمرة علم و تفكير عميق لا يمكن انتظاره من الشعب» كما قال بهذا الرأي "روسو" حين وصف الشعب بأنه :« هذه الفئة العمياء لا تعرف غالبا ما تحتاجه إليه لأنها من النادر أن تختار ما يليق بها من الأفضل »[٢].

---

(1) يعود الشعار في الأصل إلى النيس الأمريكي Abraham Lincoln بصيغة : " حكم الشعب ، بالشعب و إلى الشعب".
و لقد كرست الجزائر هذا الشعار من خلال دساتيرها بصيغتين : المادة ٣ من دستور ١٩٦٣ «الثورة من الشعب و إلى الشعب ». و في دستور ١٩٧٦ اصبح الشعار للثورة الاشتراكية المادة ١٠ .
ثم أصبح شعارا للدولة في دستوري ١٩٨٩ و ١٩٩٦ المادة ١١: بالشعب و إلى الشعب.

(2) انظر : عبد القادر بن هني ، مداخله ملتقى الاوراسي ٢٠٠٤ سبق ذكره ص ١٧

و هكذا تكون الفلسفية التي جاءت بنظرية التمثيل فلقد أصبحت هذه النظرية مكسبا للقانون الدستوري و أدرجت في كل الدساتير و أعطت البرلمان الحق في هذا التمثيل و ذلك في ظل الأنظمة النيابية التي تستمد اسمها من صفة النيابة.

و من هذا فحق تمثيل الشعب لا يملكه إلا من أنابه الشعب عن نفسه عن طريق الانتخاب الذي يعتبر الركن الأول و المهم من أركان النظام النيابي و أي وجود برلمان منتخب يمارس سلطات فعلية في الحكم .

إن صفة الانتخاب هي التي تضفي على النظام النيابي طابعه و فكيف لمن لم ينتخبه الشعب أن يكون نائبا عنه و كيف له أن يتكلم باسمه.

و لهذا فكل مجلس أو هيئة تأتي بطريقة التعيين - كلها أو بعضها - فهي لن تكون هيئة تمثيلية أو نيابية بحال و لا يمكن لهذا المجلس أن يعتبر برلمانا نيابيا [1] .

وحتى و إن كان هذا المجلس منتخبا فإن ذلك غير كاف ما لم يمارس سلطات فعلية في الحكم و إلا فهو يكون مجرد هيئة استشارية لا إلزامية في قراراتها . و الحد الأدنى للممارسة الفعلية للسلطة التشريعية يتمثل في حق اقتراح القوانين و حق إقرارها لتصبح تشريعات ملزمة للحكومة و الأفراد .

و لأجل هذا ظلت البرلمانات المنتخبة هي الممثل الوحيد للشعب لفترة من الزمن و انتهى باشراك السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في هذا التمثيل كما حدث في فرنسا حيث كان البرلمان هو المجسد لوحدة السيادة الوطنية من 1789 إلى سنة 1962 باستثناء فترة قصيرة استمر من سنة 1848 إلى 1851 حيث كان يجسدها الرئيس المنتخب بواسطة الاقتراع الشامل أيضا .

لقد كان البرلمان الفرنسي الممثل الوحيد للأمة تجاه رئيس دولة وراثي أو استفتائي أو حكومة تابعة حصريا للنواب[2] .

---

(1) محمد رفعت عبد الوهاب ، مرجع سابق ، ص ٢١٠

(٢) الصفة التمثيلية إنما تتمتع بها بحق الجمعية العامة أي الغرفة الأولى أما مجلس الشيوخ فإن دوره التمثيلي محل نقاش على مستوى فرنسا أيضا.
أنظر في ذلك :

ARMAND Martin, Le prisdent des assemblées parlementaires sous la V° Republique, L . G. D . J , Paris , 1996 , p 53

و لكن بعد الاستفتاء الدستوري لعام ١٩٦٢ لم يعد البرلمان وحده ممثلا للأمة بل تقاسم الرئيس معه هذا الدور لأنه هو الآخر ينتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر [1].

لقد كان لهذا الإجراء أي انتخاب الرئيس بواسطة الاقتراع العام المباشر ، الأثر الكبير في تراجع الدور التمثيلي للبرلمانات عبر العالم ، و تقلص سلطاتها لصالح السلطة التنفيذية. و البرلمان الجزائري واحد من البرلمانات التي لم تسلم من الظاهرة [2] .

فإذا كان دستور ١٩٦٣ قد ساوى - إلى حد كبير - بين البرلمان و رئيس الجمهورية في صفة التمثيل . فإن الدساتير اللاحقة قد عملت على إضعاف الدور التمثيلي للبرلمان ، إما بإيجاد مؤسسات منافسة في هذا الدور كما كان في دستور ١٩٧٦ [3] أو بتقوية مركز رئيس الجمهورية و منحه آلية تجميد البرلمان و العودة إلى الشعب مباشرة كما هو الحال في دستور ١٩٨٩ و دستور ١٩٩٦ و ذلك عن طريق الاستفتاء [4].

و من أهم الآليات التي جاء بها دستور ١٩٩٦ لإضعاف البرلمان و تفتيته اللجوء إلى تقسيمه إلى غرفتين عملا بقاعدة « تقسيم السلطة إضعاف لها » .

و بالتالي فمجلس الأمة كان من المفروض أن يكون مؤسسة تتقاسم الدور التمثيلي مع المجلس الشعبي الوطني ، فيكون عضو مجلس الأمة كعضو الغرفة الأولى و خاصة إذا كان تحسين التمثيل أحد مبررات وجود هذا المجلس [5].

غير أن الحقيقة خلاف ذلك فعضو الغرفة الأولى [illegible] هو صاحب التمثيل ، و هو النائب في البرلمان ، لا عضو الغرفة الجديدة.

إن الدستور نفسه هو الذي يؤكد ذلك من خلال التسمية التي أطلقها على عضو كل غرفة ، ففي حين اكتفى بتسمية عضو مجلس الأمة بـ " عضو Membre " يسمى

---

(1) موريس ديفرجي ، ترجمة د.جورج سعد ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري ، الأنظمة السياسية الكبرى ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشرو التوزيع بيروت لبنان الطبعة الاولى ١٩٩٢ ص ١٤١

(2) سعيد أوصيف ، رسالة سابقة ، ص ١٤٧

(3) أنظر المادة ١٥٠ من دستور ١٩٧٦ .

(4) أنظر المواد ٠٧ ، ٦٧ ، ٦٨ من دستور ١٩٨٩ . و المواد، ٠٧ ، ٧٠ ، ٧١ ، من دستور ١٩٩٦

(٥) محمد طربوش ، السلطة التشريعية في الدول العربية ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، الطبعة ١ ، بيروت لبنان ، ١٩٩٦ ، ص ١١٥

عضو المجلس الشعبي الوطني نائبا " Députe " [č]Ů و ذلاا ٥ي المواد من إلآ č٠ď čč٥ [٢]. و هي التسمية المعبرا عن حقيقة كلَ عضو لأنلها نابعة من أسلوٻ تشكيلَ كلَ غر٥ة .

٥الغر٥ة الأولآ إنما تتشكلَ بواسطة الٳقتراٻ العام المباشر Ů و بالتالي ٥كلَ عضو منتٻ من قبلَ الشعٻ مباشرا Ů و لذلاا استحق أن يحملَ اسم نائٻ . بينما تتشكلَ الغر٥ة الثانية بٲسلوبين يطعن كلَ منلهما ٥ي ٲ٥ة التمثيلَ و النيابة Ů بلَ و يشككان ٥ي مدă دستورية هذا التشكيلَ [ď] Ů ٥الثلثلان من أعضاء مجلس الأمة يختارون بواسطة الٳقتراٻ العام غير المباشر و السرآ من طرڇ أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي الوٳئي Ů كما نٲK بذلاا المادا č٠č من دستور čěě٦ . و هو أسلوٻ يطعن ٥ي الدور التمثيلي للٲعضاء الأعضاء بحكم أن الشعٻ لم ينتخبلهم مباشرا .

أما الثلٺ المتبقي ٥لهو ثلٺ يعين من قبلَ رئيس الجملهورية من بين الشخٲياK و الك٥اءاK الوطنية ٥ي المجاٳK العلمية و الثقا٥ية و الملهنية و الٳقتٲادية و الٳجتماعية Ů و هو ما بينتلا المادا نٱسلها من دستور čěě٦ .

و أسلوٻ التعيين هو أسلوٻ بعيد كلَ البعد عن مبدإ التمثيلَ الذآ يقوم علآ شرط الٳنتخاٻ . و لذلاا ٥القولَ بتحسين التمثيلَ بواسطة التعيين [Ð]Ů يعتبر طعنا ٥ي الممارسة الديمقراطية و طعنا ٥ي مقدرا الشعٻ علآ حسن اختيار ممثليلا [٥].

إن أنلامة مقارنة كانK سباقة ٥ي تبني البيكاميرالية و لكنلها لم تلجا إلآ الجملَ بين الأسلوبين ٥ي تشكيلَ الغر٥ة الثانية Ů لٲن عملية الجملَ بين الٳنتخاٻ و التعيين ستطرθ

---

(1) د. عمر صدوق ، مداخلة في الملتقى الوطني حول موضوع اشكالية المادة ١٢ من دستور ١٩٩٦ يوم ٠٦-٠٧ ديسمبر ٢٠٠٤ نزل الاوراسي، ص ٩

(2) قد أكد المؤسس الدستوري في كل هذه المواد تبين التسميتين بالرغم من انه كان يكفيه استعمال تسمية عضو برلمان ما دامت هذه المواد تحمل أحكاما يتساوى فيها النائب و العضو في مجلس الأمة و لعلى في ذلك التأكيد تمهيدا لما سيأتي في المادة ١١٩ من الدستور في حين يعود لإطلاق و تسمية " أعضاء" على ممثلي المجلس الشعبي الوطني في مواد لاحقة بعد المادة ١١٩ مثل المادة ١٢٧ المادة ١٣٣ التي جمعت بين الغرفتين بقولها : « يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة »

(3) A .K Hartani , op , cit , p 302

(4) محمد رفعت عبد الوهاب ، مرجع سابق ، ص ٢٠٩
حول تحسين التمثيل انظر:- ادريس بوكر المراجعة الدستورية بين الثابت و المتغير مجلة الادارة مجلد ٨ رقم ١ سنة ١٩٩٨
- عبد الكريم علوان : النظم السياسية و القانون الدستوري مكتب دار الثقافة للنشر و التوزيع عمان ١٩٩٩ ، ص ١٦٩.

(5) في هذه النظرة تأثر برأي هيجل و روسو الذي سبق بيانه .

إشكالŮ حوý أساس المساواا بين المنتƤ Ɣ و المعين 5ي الحقوق و الواجباƘ .و هو ما يتوا5ق مý حالة أعضاCاƖ مجلس الأمة . و لذاƖ Ʊ ýعضو المجلس الشعبي الوطني هو ƔاƔحƮ التمثيý و الأحق بممارسة السلطة التشريعية باسم الشعƔ و5ق ما تن f عليƝ المادا ē/ď « يمارس الشعƔ ùهذƖ السيادا عن طريق اŮستƖ5تاCاƖ و بواسطة ممثليƝ المنتƤبين » .و المادا č٠ من ن5س الدستور :« الشعƔ حر 5ي Pƥتيار ممثليƝ».

إن الشعƔ لم يƤتر سوă أعضاCاƖ المجلس الشعبي الوطني Ů و لم ينتƤƔ سوă هƖđŮCŮ أما أعضاCاƖ مجلس الأمة 5Ɛ5نما يمثلون من Pƥتارهم سواCاƖ بطريقة اŮقتراƳ غير المباشر أو التعيين [č] .

إن امتياز عضو المجلس الشعبي الوطني باسم " النائƔ " تعبيرا عن دورƖ التمثيلي Ů لم يبق علĬ مستوă التسمية 5حسƔ Ů بý انعكس علĬ مستوă ŮǚPƪƮl f و Pl ƮƮة 5ي ممارسة أهم مƱاهر من مƱاهر السيادا البرلمانية التي عبرƘ عنƖ المادا ĕĔ من دستور ĕčĕ٦ تتم حƮ ر حق المبادرا بالتشريý 5ي نواƔ المجلس الشعبي الوطني .

الƑرع الثاني : امتياز النائب علĂ مستوƖ ǚŮƪƮl ţ

لقد كانƘ Ʈ5ة النيابة لعضو البرلمان هي الأساس 5ي تحديد مجموعة من ŮǚPƪƮlƮlƘ Ů و علĬ رأسƖ حق اقتراƟ القوانين و الحق 5ي تعديلƖ. و هما ما يمثŮن حق المبادرا بالتشريý المعبرا عن ممارسة السلطة التشريعية 5ي أهم Ʈ ورها .

إن النائƔ وحدƖ من يملƖ هذا ŮǚPƪƮl f 5ي البرلمان الجزائرĬ Ů و هو وƮ ƻ Ů يƮlO إŮ لعضو المجلس الشعبي الوطني كما سبق بيان ذلƖ 5ي الƑرƳ السابق .

Plتار المƐسس الدستورĬ الجزائرĬ 5ي منƠ هذا ŮǚPƪƮl f أسلوبا يعتريƝ شيCاƖ من الƷموƠ حيƫ أن المادا ččĕ من دستور ĕčĕ٦ منحƘ حق اقتراƟ القوانين لكý من الحكومة و النواƔ Ů و هو ما يجعùý الدارس يعتقد أن النواƔ هم أعضاCاƖ البرلمان بƷر5تيƝ [٢] . و Pl Ʈة إذا لم ينتبƝ لدŮلة المواد السابقة لƖذƖ المادا 5ي اعتمادها للتسميتين (نائƔ و عضو) و التƐكيد علĬ ذلƖ انطŮقا من المادا č٠ď إلĬ المادا čč٥ . و هذا ما

---

[1] ظلت طريقة التعيين محل انتقاد من رجال الفقه الدستوري ، باعتبار أن من يملك سلطة التعيين يملك سلطة العزل ، مما يجعل المعين تابعا لمعينه دائما.

[2] بويد لزهاري ، مقال سابق ، ص ٠٦

يجعلنا نرǎ أن تاII التƆرقة Ɔي التسمية و التƋكيد عليǇا إنما كان من قبيý التمǇيد للمادا ččě و بالتالي إعطاĆ التسمية بعدا علĬ مستوǎ الƊƀƉتƮ ل f . ƮلP ة إذا علمنا أن مواد أƤرǎ قƉد جمƉع Kبين عضو المجلƉس الشعبي الوطني و عضƉو مجلس الأمة Ɔي اسم واحد " أعضاĆ البرلمان" (č) . إن هذا الƊƀƉتƮ ل f هو ما يجعý النائƔ متميزا حقيقة عن عضو مجلس الأمة بحيƚ يجعلƌ وحدǇ يساهم Ɔعليا Ɔي Ʈناعة القوانين و ممارسة الوƊيƆة التشريعية بý يجعلǇا محƮورا Ɔيƌ و لكن Ɔيما يتعلق بشق البرلمان ƆقƐ .

ولعý Ɔي هذا الحƮر تعبيرا عن تƋثر المƊسس الدستورĬ بƅƆPية الممارسة Ɔي ƊýU المجلس الواحد Ü أĬ المجلس الشعبي الوطني (٢) Ü كما يعبر عن ذاII إعطاĆǇ حق الأولوية Ɔي النƊار Ɔي مشاريƉý الحكومة للتƮويK عليǇا . بالرغم من اعتماد البيكاميرالية إنما هو تƋثر بƊƋمة مقارنة و ƮلP ة بالنƊام الƆرنسي الذĬ رغم اعتمادǇا التسميتين Ü " النائƔ Députe " و هو عضو الجمعية العامة Ü و "عضو Membre " بالنسبة لأعضاĆ مجلس الشيوƟÜ Ɔانƌ لم يعط لذاII بعدا علĬ مستوǎ حق المبادرا بالتشريƔ و Ɓ حق المبادرا بالتعديý Ü بý ساوǎ بين كý أعضاĆ البرلمان Ɔي ذاII Ü Ɔكان من حق كý عضو Ɔي مجلس الشيوƟ أن يبادر باقتراƟ القوانين او بتعديلǇا مثلƌ مثý عضو الجمعية العامة. و علĬ النǇƉ نƆسƌ سار الدستور المƸربي و الموريتاني و لم يشذ سوǎ المƊسس الدستورĬ الجزائرĬ Ü و لكن علĬ مستوǎ هذا الƊƀƉتƮ ل f ƆقƐ.

أما بالنسبة ƊƀƉتƮ ل f الرقابة ƮلP ة Ɔي الوسائý الƆاعلة منǇا (d) Ü Ɔان الدستور الجزائرĬ مماثý للدستور الƆرنسي Ü ƆكƁهما قرر بان مسƊولية الحكومة سياسيا Ɓ تكون إƁ أمام الƸرƆة الأولĬ .

ƆالدسJKور الƆرنسي قرر أن سحƔ الثقة من الحكومة Ɓ يكون إƁ من قبý الجمعية العامة و هو ما تنƮ f عليƌ المواد Đě Ü ٥٠ من دستور čěõĚ (Đ).

---

(1) من هذه المواد : المادة ١٢٧ ، المادة ١٣٣

(2) لقد كان حق اقتراح القوانين معطى للنواب وباعتماد نفس العبارة التي بقيت في دستور ١٩٩٦ .

(3) إن الوسائل الفاعلة و المؤثرة على الحكومة هي : تصويت بالثقة ، و ملتمس الرقابة .

(٤) تعتبر الوظيفة الرقابية من أهم الوظائف التي تعكس اللاتوازن بين الغرفتين في فرنسا .

أنظر في ذلك : ARMANT Martin , op , cit , p 51

أما الدستور الجزائرى فقد قرر ذلك في المواد ĔĐ و čďο و čď٦ و čďē من دستور čĕĕ٦ .

و ممارسة هذه الرقابة تعد بمثابة الوظيفة الردعية كما سماها الأستاذ " إدريس بوكرا"[1] والتي تحدث نوعا من التوازن بين السلطتين بحكم أن السلطة التنفيذية تملك بواسطة رئيس الجمهورية حل الغرفة الأولى دون الثانية.

و بهذا فتوجه المؤسس الدستورى في حصر حق المبادرا بالتشريع للنواب هو المظهر الذى يكرس انعدام التوازن في توزيع هذا الحق بين الغرفتين نتيجة تميز النائب عن عضو مجلس الأمة في الدور التمثيلي . و هو ما أدى إلى إقصاء الغرفة الثانية من ممارسة حق كان يعتقد أنها وجدت من اجل المساهمة فيه على ضوء مفهوم المادة ĕĔ من دستور čĕĕ٦ و مقارنة بأنظمة مماثلة.

المطلب الثاني : إقصاء مجلس الأمة من ممارسة حق المبادرة بالتشريع

إن تميز النائب بإقتصار المبادرا بالتشريع كان على حساب أعضاء الغرفة الثانية أي على حساب مجلس الأمة أي الذى أقصي من ممارسة هذا الحق الذى يعد أصيلا بحكم أن السيادا في إعداد القوانين موكولة للبرلمان بغرفتيه بموجب نص المادا ĕĔ من دستور čĕĕ٦ . التي جاءت بحكم مطلق سرعان ما تراجع عنه المؤسس الدستورى أي لينفي إقتصار المبادرا بالتشريع في المادا ččē عن أعضاء مجلس الأمة و بالتالي إقصائهم صراحة .

إن هذا الإقصاء إنما جاء بهذه المعالجة الدستورية المتناقضة و الغامضة في آن واحد لهذه الهيئة المستحدثة على مستوى السلطة التشريعية أي بل و المتنافية مع كثير من الأنظمة البيكاميرالية في الدول الغربية و العربية .

إن الغموض في معالجة وضعية مجلس الأمة فهو الذى جعل من هذا الأخير يؤول لنفسه حق ممارسة المبادرا بالتعديل أي الذى هو حق لا يقل أهمية عن حق المبادرا

[1] نبيلة لدرع ، رسالة سابقة ، ص١١٢

بالتشريع . و ذلك من خلال مجموعة من المواد في نظامه الداخلي و التي أسقطها بقرار المجلس الدستوري القاضي بعدم دستوريتها .

هذا الرأي الذي أكد إقصاء مجلس الأمة من المشاركة في الصناعة القانونية سواء من خلال اقتراح القوانين أو اقتراح التعديلات . مما لا يدع مجالا للتأويل أو التفسير المنافي لذلك (الفرع الأول) .

غير أن هذا الإقصاء سيضعنا أمام تساؤل مهم و هو:

هل يتوافق هذا الحكم مع مبررات وجود هذا المجلس كهيئة من المنتظر ان تعمل على تحسين و ترقية الأداء التشريعي ؟

لعل التساؤل لن يطول بنا كثيرا لنكشف من خلال تحليل تلك المبررات عدم التوافق الكبير بين دواعي و مبررات نشأة المجلس و بين صلاحياته و اختصاصاته .

و هذا ما يجعلنا ندرك ان المبرر الحقيقي لوجود الغرفة الثانية في الجزائر هو عكس ما صرح به . فعوض ان تكون غرفة لإثراء التشريع و تحسينه فسوف تكون غرفة لعرقلته و كبحه أي أنها هيئة لكبح التشريع لا للمبادرة به. (الفرع الثاني)

الفرع الأول : المعالجة الدستورية المتناقضة لمجلس الأمة

لقد أقرت المادة 98 من دستور 1996 السيادة الكاملة للبرلمان بغرفتيه في إعداد القانون بقولها : « يمارس السلطة التشريعية البرلمان متكون من غرفتين و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة .

و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه » .

إن وضوح المادة و صراحتها لا يدعان مجالا للشك في أحقية كل غرفة من غرفتي البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية بكامل صورها و مكوناتها[1] و التي من أهمها إعداد القوانين . لذلك جاءت الفقرة الثانية من المادة لتؤكد على ذلك تحت مصطلح السيادة الذي يوحي بالاستقلالية في ممارسة هذا الحق .

(1) بوزيد لزهاري ، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة ١٢٠ من الدستور، مجلة الفكر البرلماني ، العدد ٧ ، ديسمبر ٢٠٠٤ ، ص ٤٦

و على ضوء هذا القرار بات من المؤكد أن حق المبادرة بالتشريع حق يتقاسمه أعضاء البرلمان جميعا، سواء كانوا أعضاء في المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء في مجلس الأمة . و لئن كان هناك فارق بين الغرفتين في هذا المجال ، فإنما هو فارق يتعلق السبق في الوجود ، تنبأ به المؤسس الدستوري في الأحكام الانتقالية ، و بالضبط في المادة 180/3 من دستور 1996 التي تنص على ما يلي « يمارس المجلس الشعبي الوطني المنتخب السلطة التشريعية كاملة حتى تنصيب مجلس الأمة ».

و عليه فاحتكار الغرفة الأولى لحق إعداد القوانين و إقرارها كان مرهونا بوجود الغرفة الثانية[1]. فلما تم تنصيب هذه الغرفة في 4 جانفي 1998 ، كان من المنتظر أن تعاد له الدستورية كاملة كشريك في التشريع ، شراكة متوازنة مع الغرفة الأولى . و يكون ذلك بحقه في اقتراح القوانين عادية كانت أو عضوية ، وفق المجال المحدد في المادتين 122 و 123 من دستور 1996 ، وعملا بعموم لفظهما: « يشرع البرلمان » . فلفظ " يشرع " يدل على ممارسة العملية التشريعية بكامل مراحلها ، و لا يمكن أن نتصور استثناء أهم مرحلة من هذه المراحل و هي مرحلة المبادرة بالتشريع .
و لفظ " البرلمان " إنما يدل على الغرفتين معا و هذا وفق نص المادة 98 السابقة الذكر .
إن استنطاق المواد السابقة وحدها لتبرير صلاحية مجلس الأمة في اقتراح القوانين ، لن يكون صحيحا في ظل وجود مادة دستورية تنفي كلية هذا الحق ، و هي المادة 119 التي تنص على ما يلي : « لكل من رئيس الحكومة و النواب حق المبادرة بالقوانين » .
و على سياقها جاءت المادة 23 من القانون العضوي 98 / 02 .

لقد تجنبت المادة 119 بيان أصحاب المبادرة على أساس الهيئة ، بل اختارت صفة العضوية في الهيئة ، أساسا لتحديد من يحق أهم المبادرة باقتراح القوانين . و هم النواب فقط ، و هو أسلوب لا يعني إلا أعضاء المجلس الشعبي الوطني وحدهم كما سبق و أن بينا .
و بهذا تم استبعاد أعضاء مجلس الأمة و بصفة صريحة من مجال المبادرة بالقوانين.
مما يثير التساؤل : أين هي سيادة مجلس الأمة كأحد غرفتي البرلمان في إعداد القوانين ؟ اهو التضارب والتناقض في المعالجة الدستورية التي جاء بها دستور 1996 لهذه الهيئة ؟

(1) علي شفار ، نظام المجلسين ودوره في العمل التشريعي ، رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر ، ٢٠٠٤ ، ص٦٥

أم أن هناك تفسير ينفي هذا الوضع عن المؤسس الدستوري الذي حاول أن يجعل من البيكاميرالية سابقة دستورية في الجزائر لسد جزء من الثغرات التي عرفها أول دستور تعددي في الجزائر أي دستور 1989 [1] و لتحقيق التطور على مستوى المؤسسة التشريعية و بالتالي على مستوى النظام السياسي الجزائري .

ذهب بعض الأساتذة في تفسير هذا الموضوع إلى أن المواد التي توحي بأحقية مجلس الأمة في اقتراح القوانين و خاصة المادة 98 ، هي نفسها تمثل القاعدة العامة[2] ، حيث تتعلق بالسيادة في ممارسة السلطة التشريعية ، و بكامل مراحل العملية التشريعية . بينما [illegible] المادة 119 [illegible] بمرحلة من تلك المراحل - وان كانت أهمها – و هي مرحلة المبادرة بالتشريع . و عليه ستكون أمام أعمال قاعدة " الخاص يقيد العام ".

بيد أن المادة 98 إنما جاءت عامة في فقرتها الأولى « يمارس السلطة التشريعية ...» ثم فصلت جزءا من هذا العموم في الفقرة الثانية منه أي من الوظيفة التشريعية ، و هو السيادة في إعداد القوانين و التصويت عليها .و ما إعداد القوانين و التصويت عليها إلا مرحلتا العملية التشريعية المعبر عنهما بمرحلة اقتراح القوانين ، و مرحلة إقرارها[3]

وبهذا فإن " إعداد القوانين " ليس لفظا عاما بالنسبة للفظ " اقتراح القوانين "بل هو نفسه .

كما فسرت السيادة على أنها سيادة تنقسم إلى جزئيين ، يتقاسمهما المجلسان على قدر المساواة . فالمجلس الأول له حق إعداد القوانين ، أما المجلس الثاني فله حق المصادقة .

و تكتمل سيادة البرلمان في أداء الوظيفة التشريعية من خلال التعاون و التكامل بين المجلسين كل على حسب صلاحيته[4] .

و لعله لن يخفى على الدارس ما في هذا التفسير من شطط ، إذ أن المجلس الأول قد منح الحقين معا (إعداد القوانين و التصويت عليها) . كما أن صراحة اللفظ الذي جاءت به المادة و وضوحه لن يبرر تقسيم السيادة البرلمانية بهذا الوضع . إذ أن السيادة في المادة

---

(1) قزو محمد أكلي ، مرجع سابق ، ص ٢١٣

(2) بوزيد لزهاري ، مقال سابق ، ص ٤٨

(3) إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مرجع سابق ، ص ٦٠٨ ،
و يلس شاوش بشير ، صانعو القانون ، مقال سابق ، ص ٣

(4) علي شفار ، رسالة سابقة ، ص ٦٥

تعود علا البرلمان و كزيئة مشكلة من غرفتين ، تتمتع كل منزما بكامل السيادا و في كامل مجالزما (إعداد القوانين و التصويت عليزما).

و عموما سواء أجاز التفسير الموفق بين المواد الدستورية المتناولة لزذا الموضوع أم لا ، فان الحقيقة المؤكدا ، و القاعدا القانونية المعمول بزما ، هي أعمال نص المادا ۱۱۹ وإقرار مجلس الأمة بصراحة ووضوح من الحق في اقتراح القوانين بصورتزا المباشرا .

في حين بقيت المعالجة الدستورية غامضة فيما يتعلق بممارسة حق المبادرا بالتعديل الذي أضحا الطريقة المفضلة للزيئات التشريعية للمشاركة في عملية إعداد القوانين و صناعة التشريع .

إن هذا الغموض جعل أحقية مجلس الأمة بالمبادرا بالتعديل محل نقاش و اختلاف في الرأي [1] بل لقد كان السبب في التجاوز الدستوري الذي وقع فيه هذا المجلس حين أجاز لنفسه مباشرا هذا الحق من خلال المواد : ٦٤ إلا ٦٨ و ٦٥ و ٦٩ من نظامه الداخلي.

و ذلك في غياب القانون العضوي الذي أحال عليه دستور ۱۹۹٦ في بعض مواده (المادا ۱۲۰ و ۱۱٥) لتنظيم الأحكام المتعلقة بالسلطة التشريعية .

هذا التجاوز إنما قررزا المجلس الدستوري عند رقابته للنظام الداخلي لمجلس الأمة و ذلك من خلال الرأي رقم ۰٤/ر.ن.د/م.د ۹۸ المؤرخ في ۱۰ فبراير ۱۹۹۸ الذي بين فيه عدم دستورية تلك المواد حيث نص علا ما يلي [2]:

« و اعتبارا بالنتيجة ، إن إقرار حق التعديل و إجراءاته الواردا من ٦٤ إلا ٦٨ و المادتين ٦٥ و ٦٩ من النظام الداخلي تتعارض مع مقتضيات مواد الدستور المذكورا سابقا» و ذلك في إشارا إلا المادتين ۱۱۹ و ۱۲۰.

كما تعرض إلا مواد أخرى و هي المواد ٥۹-٥٨-٥٤ التي وردت فيزا عبارات تدل علا ممارسة حق التعديل فقرر تصحيحزا .

فمثلا المادا ٥٤ التي جاءت من ضمن فقراتزا: « يستمع إلا مندوب أصحاب التعديل في إطار اللجنة المختصة ، في حاله قبول التعديل من طرف الحكومة واللجنة المعنية ، و يدرج ذلك في التقرير التكميلي ...».

[1] بوزيد لزهاري ، مقال سابق ، ص٤٧

[2] للإطلاع على رأي المجلس الدستوري كاملا عد إلى الجريدة الرسمية رقم ٨ لـ ١٨ قبراير ١٩٩٨

5اعتبر مضمون هذا5 الاقترا Ƙ يتعلق بƮ ŭحية مجلس الأمة 5ي إدƤ لƴ تعديŭ Ƙ علĬ النƮ و f المعروضة للمناقشة . و قرر اقتطاعƼا من المادا لعدم دستوريتƼا استنادا إلĬ أحكام المادا ěčč و ٢٠č .

وبƼذا 5منƴ مجلس الأمة من ممارسة حق المبادرا بالتعديƴ يرجƴ 5ي الأƮ ƴ إلĬ اجتƼاد المجلس الدستورƓ من هذا الرأƓ وليس إلĬ الرغبة الƮريحة للمƊسس الدستورƓ [č]

و هو ما أدă بالكثير من المحللين إلĬ رƯ5 الرأƓ رقم Đ للمجلس الدستورƓ و منƼم الأستاذ جبار الذƓ قاƴ : « انƼ من المشكوƙ 5يƼ أن ينشا الدستور مجلس الأمة ليمنƴ عليƼ التعديƴ Ü و كƊنƼ يقتƴ الشجرا التي قام بƷرسƼا...»[٢] .

لكن هناƙ رأƓ توƈيقي بين القوƴ بالمنƴ التام لممارسة حق التعديƴ من قبƴ مجلس الأمة و بين إطŭق هذا الحق Ƽ . و هو الرأƓ القائƴ بان المنƴ إنما هو Ƥارƙ إطار اللجنة المتساوية الأعضاƅ Ü أما داƤلƼ 5ƼƼو حق ممسوƟ بƼ.

إن هذا الرأƓ كان تƊكيدا لإقƮƅ مجلس الأمة من ممارسة حق المبادرا بالتشريƴ و لو عن طريق المبادرا بالتعديƴ Ü الذƓ يرă 5يƼ المجلس الدستورƓ أن Ű 5رق بين الŰقتراƟ و التعديƴ و ذلƙ لأنƼ أسس عدم دستورية المواد السابقة الذكر من النƲام الداƤلي علĬ المادا ěčč من الدستور و التي لم تذكر سوă الŰقتراƟ .

إن الإقƮƅ المƊكد لمجلس الأمة من ممارسة حقي المبادرا بالتشريƴ و بالتعديƴ 5ي النƲام الدستورƓ الجزائرƓ مƤالƻ لكثير من الدوƴ التي تƊƤذ بالنƲام البيكاميرالي [d].

5الدستور الƈرنسي يعترƻ لƷر5تي البرلمان بممارسة هذا الحق سواƅ بƮورتƼ المباشرا أƓ اقتراƟ القوانين Ü أو غير المباشرا أƓ التعديƴ و ذلƙ 5ي المادتين ďě و ĐĐ و هو ما جعƴ إسƼام مجلس الشيوƦ مضاƈا 5ي عدا مراƘ لإسƼام الƷر5ة الأولĬ أƓ الجمعية

---

[1] نبيلة لدرع ، رسالة ، سابقة ، ص٨٦

[2] A.Djabbar , « Le conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel (A propos de L'avis de conseil constitutionel du 10fevrier 1998) », Revue IDARA , vol 10 , n° 2 Année 2000 , p 119

[3] يعد النظام البيكاميرالي الجزائري نظاما متفردا خاصة فيما يتعلق بطريقة حل الخلاف عن طريق اللجنة متساوية الأعضاء

الوطنية [1]. كما نص الدستور الأمريكي المادة الأولى منه حيث نص على ما يلي :
« كل السلطات التشريعية المسندة من طرف هذا الدستور تعود للكونغرس الولايات المتحدة ...» [2]. و كذلك نجد الدستور الكندي و الدستور البريطاني العرفي، كلاهما يقرون بحق الغرفتين معا في المبادرة بالتشريع [3].

و من الدساتير العربية الدستور الموريتاني لعام 1991 في المادة 61 منه التي تقر بحقي أعضاء البرلمان بالمبادرة بالتشريع، والمادة ٦٢ التي تقر بحقهم في التعديل . و الدستور المغربي لعام 1996 في الفصل ٥٢ .

لقد كان التوازن غائبا تماما في توزيع حق المبادرة بالتشريع بين غرفتي البرلمان الجزائري، بل إن الغرفة الثانية محرومة كليا من ذلك الحق إلا على مستوى هامشي ضيق لا يكاد يذكر. و هو ما يدفعنا إلى التساؤل : كيف نوفق بين هذا الحرمان و بين مبررات وجود الغرفة الثانية في الجزائر؟

الفرع الثاني : عدم التوافق بين إنشاء مجلس الأمة و مبررات وجوده

إن نظام المجلسين نظام سابق في الوجود، أخذت به الكثير من الدول، غير أن التراجع عنه أضحى ظاهرة عالمية فرضتها المرحلة [4].

و في الوقت الذي أخذت الدول تتراجع عن البيكاميرالية أي نظام المجلسين، سارع المؤسس الدستوري الجزائري إلى اعتماد هذا النظام و ذلك في إطار تعديل دستوري لعام 1996 [1]، تحت مبررات لا تختلف كثيرا عن المبررات التقليدية .

---

[1] الجدول التالي يبين إسهامات مجلس الشيوخ مقارنة بالجمعية الوطنية في المبادرة بالتعديل:
أنظر : Pierre Camby , op , cit ,p 152

Nombre d amendements

Années	1988	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٩١
Enregistrés A N	٢٨٢٦	٥١٨١	٩٩١٠	٨٥٠٣
Adoptés	١١٧٦	١٢٨٥	٢٢٧٥	٣٦٩٤
Enregistrés Sénat	١٩٩١	٤٠٢٥	٦١٢٩	٤٧٢٦
Adoptés Sénat	٨٢٦	١٩٨٧	١٩١١	٢٦١٧

[2] عبد القادر بن هني ، مقال سابق ، ص١١

[3] نبيلة لدرع ، رسالة سابقة ، ص ٨١ ، أنظر كذلك : DIDIER Maus , Abrodi le droit constitutionnel , Edition de Seuil , 1998 , Paris , p 77

[4] ظهرت فكرة ثنائية الجهاز التشريعي في انجلترا سنة ١٢١٥م تاريخ نشوء غرفة اللوردات بسبب الصراع القائم بين الطبقة الأرستقراطية المرتبطة بالنظام الملكي و الطبقة البرجوازية التي تريد القضاء على النظام الاستبدادي . أنظر في ذلك : زهير شكر، الوصيف في القانون الدستوري ، ج ١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات ، بيروت ، ط٣، ١٩٩٤، ص١٩٣ .

و من ضمن هذا المبررات أن نظام المجلسين يمنع استبداد المجالس التشريعية ، و ذلك لما يحققه من رقابة متبادلة حيث يوقف كل مجلس الآخر عند حدود وظيفته [2] ، و بهذا تكون أداة لإعادة التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية [3] ، مما يشكل منها أداة لدعم و تحسين التوجه الديمقراطي في البلاد .

كما أن نظام المجلسين يساهم بالإجادة في العمل التشريعي أي انه أداة لتحسين التشريع و إثرائه.

و انه وسيلة لتنويع التمثيل على مستوى البرلمان و إتاحة الفرصة للكفاءات الوطنية التي لا تحسن خوض اللعبة السياسية [4] .

إضافة إلى مبررات أخرى أملتها الظروف التي مرت بها الجزائر في الفترة السابقة لميلاد الغرفة الثانية ، و أهمها أن يكون المجلس الثاني وسيلة تضمن استمرارية النظام و المؤسسات السياسية في البلاد ، و ذلك بتقرير مبدأ عدم قابلية مجلس الأمة لحل مع المجلس الشعبي الوطني ، مع إيكال مهمة استخلاف رئيس الجمهورية في حالة الوفاة أو الاستقالة إلى رئيس هذا المجلس وبالتالي تجاوز ذلك الفراغ الدستوري الذي وقعت فيه البلاد عام ١٩٩٢ حين اقترنت حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب استقالته مع حالة حل المجلس الشعبي الوطني [5] .

إن هذا المبررات و الحجج سرعان ما تتبخر أمام الإقصاء الذي عومل به مجلس الأمة . فالقول بان مجلس الأمة غرفة لإعادة التوازن يضعنا أمام احتمالين :

الأول : أن يتحقق التوازن بين الغرفتين أولا كونهما يشكلان البرلمان معا ، و يكون ذلك التوازن في الصلاحيات و الاختصاصات . و خاصة فيما يتعلق بالاختصاص الأصيل و هو ممارسة السلطة التشريعية في أهم صورها ، أي إعداد القوانين و صناعة

---

(1) كان تبني الثنائية البرلمانية في الجزائر ضمن خطة مغاربية تهدف إلى التنسيق بين دولة في شتى المجالات و من بينها المجال التشريعي ، فادخلت تعديلات جوهرية في هذا المجال من بينها اعتماد الثنائية البرلمانية
انظر في ذلك : د . جمال عبد الناصر مانع ، الثنائية البرلمانية في بلدان المغرب العربي ، مجلة دراسات قانونية كلية الحقوق بصفاقص ، تونس ، العدد ١١ عام ٢٠٠٤ ص ٠٣

(2) أخذا بمبدأ السلطة توقف السلطة، مصطفى زيد أبو فهمي ، مبادئ الأنظمة السياسية،دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ،٢٠٠٣ ،ص١٠١

(3) إدريس بوكرا ، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات و التغيير ، مجلة الإدارة ، مجلد٨ ، رقم ١ ، ص ٤٣

(4) بوزيد لزهاري ، مقال سابق ، ص ٤٤

(5) سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص ٢١٩

التشريع ، و هذا التوازن - لا محالة - مفقود ما دامت الغرفة الثانية لا تملك حق اقتراح القوانين .

الثاني : أن تكون أداة لتحقيق التوازن بين السلطتين (التشريعية و التنفيذية) . و هو مبرر يضعنا أمام تصور مفاده ، إن البرلمان أي السلطة التشريعية كانت في حالة تفوق قبل ميلاد مجلس الأمة . و بالتالي فوجود هذا المجلس هو آلية من آليات الحد من هذا التفوق و خلق التوازن بين السلطتين . ولكن الواقع يؤكد أن البرلمان الجزائري لم يكن يوما ما متفوقا ، بل ظل في مركز تبعي للسلطة التنفيذية عبر كل الدساتير[1] . بل إن الأمر أكثر من ذلك فمجلس الأمة لم يكن إلا وسيلة في يد رئيس الجمهورية [2] ، لضمان بقاء تفوق السلطة التنفيذية و تكريس اللاتوازن بين السلطتين حتى في المجال التشريعي الذي هو المجال الأصيل للسلطة التشريعية . و بالتالي فالقول بمنع استبداد البرلمان إنما هو وليد التخوف مما قد يكون و ليس لمعالجة ما هو كائن [3] .

و أما القول بان مجلس الأمة أداة لتحسين العمل التشريعي و إثرائه ، فهو مبرر يصطدم مباشرا بحرمان هذا المجلس من حق المبادرة بالتشريع . إذ كيف نتصور تحسين العمل التشريعي و إثرائه من قبل أعضاء مجلس الأمة ما داموا محرومين من المشاركة الإيجابية في هذا العمل ، و التي لن تتأتى إلا من خلال اقتراح قوانين المساهمة في تعديل ما يعرض عليهم من مبادرات سواء كانت ذات مصدر حكومي أو برلماني .

إن الإسهام بهذا الشكل هو الذي يحقق إثراء و تحسين العمل التشريعي ، أما أن يقتصر دوره على تزكية ما اقره المجلس الأول أو كبحه ، فهذا ما يتنافى و تحقيق الهدف .

كما أن التحجج بإتاحة الفرصة للكفاءات الوطنية ، وفق ما تنص عليه المادة ١٠١ من دستور ١٩٩٦ للمساهمة و المشاركة السياسية من خلال استغلال خبراتهم و كفاءاتهم لتحسين العمل التشريعي أمر لا تقبله ، مادامت هذه الكفاءات مبعدة من مجال المشاركة

---

[1] عبد القادر بن هني ، مرجع سابق ، ص ١٢

[2] A. K.Hartani , Le pouvoir presidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996, these , Universite d'Alger, 2003 , p 304

[3] إن النتائج التي حققها الحزب المنحل (الجبهة الإسلامية للإنقاذ) اثناء تشريعيات ١٩٩١ هي التي ولدت تلك المخاوف ، بالرغم من إن دستور ١٩٨٩ يضمن تفوق السلطة التنفيذية من خلال مكانة رئيس الجمهورية فيه .

الفعلية في صناعة القوانين بما لديها من آراء و حلول و طروحات في المجالات المختلفة و خاصة في مجالات تخصصها .

إن مجلس الأمة لثري حقيقة بوجود الكفاءات و الخبرات و لكن أين فاعليتها ؟!

انه لمن قبيل المغالطة أن ننتظر تلك الفاعلية و ما دامت آلية العمل في البرلمان في المجال التشريعي تفرض عليها من جهة التزامه الكلي في المبادرات التشريعية التي لم يصوت عليها المجلس الأول و بحكم اعتماد نظام القراءة الواحدة مع أولوية المجلس الشعبي الوطني . بخلاف ما تعتمده أنظمة بيكاميرالية مماثلة كفرنسا التي تعتمد نظام القراءتين ذهابا و إيابا LA NAVETTE دون أولوية في قراءة مشاريع الحكومة إلا في المجال المالي[1] .

و من جهة أخرى فما يصل إلى مجلس الأمة من مبادرات سواء كانت اقتراحات أو مشاريع و دورها فيها لا يتعدى التزكية أو الرفض دون إتاحة فرصة لهذه الكفاءات لإبداء رأيها بإدخال تعديلات على هذا النص .

إن مبررات وجود مجلس الأمة لم تكن متوافقة البتة مع الإقصاء الذي عومل به هذا المجلس من المشاركة في العملية التشريعية بالرغم من أن معظم الدول التي سبقتنا و التي نقلنا عنها النموذج إنما كانت تعطي حق المبادرة بالتشريع للغرفتين دون إقصاء. و هذا ما يكشف لنا عدم جدية تلك المبررات .

و إلا أن النقاش خارج المجال الذي اخترناه للبرهنة على غياب التوازن في توزيع حق المبادرة بالتشريع بين الغرفتين يغنينا أكثر عن إيجاد غرفة ثانية مهما كانت المبررات. ذلك انه عندنا من الآليات الدستورية ما يحقق الهدف المرجو و هو تحسين العمل التشريعي و الإجادة في صناعته [2] .

---

(1) تتمتع الحكومة بحرية اختيار أي غرفة شاءت لتضع مشروعها أمامه ، إلا فيما يتعلق بمشروع قانون المالية فيجب إيداعه لدى مكتب الجمعية الوطنية .انظر في ذلك .
عبد الله بوقفة ، مرجع سابق، ص ص ٢٢٣ ، ٢٢٩

Philippe Ardant, op, cit,.p543

Yves Guchet et Jean Catsiapis,Droit constitutionel ,ellipses,Paris , 1996 ,.p 143

(١) Philippe Ardant, op, cit,.p 219

A.K. Hartani, op.cit,.p300

فاللجان الدائمة من ƤŨ ý ƱƮźǋ للمبادراƘ التشريعية المعروضة عليǉا إنما تعمý علǍ تحقيق هذا الǉدƧ ƤƪƮǋة و إنǉا تستعين بذوǐ الƤŮƪƮǋ ƪƮƪƫ .

كما ان ǔلية الرقابة الدستورية التي تمثý بحق سƋحا فعاƅ يضمن سير البرلمان في الإطار القانوني و المجاý المƤƮǋ ƪƫ ǎǍ . و بالتالي نكƊƊون في غنǍ عن غرفة ثانية تƊƋƊýƋ كاهý الƤزينة بميزانيتǉا .

إن هذا الأسباƔ قد أدƘ إلǍ هجر الثنائية البرلمانية إلǍ الأحادية و ƤƮǋة بعد الحرƔ العالمية الثانية في كثير من الدوý مثý البرتƷاý عام ٦ĕēč و اليونان ٥ēĕč و التي أثبتƘ فيǉا الأحادية البرلمانية تجذير الديمقراطية بحق[٢] .

و عموما فالمبرر الحقيقي لإيجاد الƷرفة الثانية في الجزائر إنما هو أن تكون أداƧ كبƟ تقƧ في وجǊ أǐ قانون Ƌ ترغƔ السلطة التنفيذية بمرورǉا [٣] و ذلƧ من ƤƪƮý الƤƪƋحياƘ المتاحة بموجƔ المادƧ ١٢٠ / Đ٠ من دستور ٦ĕĕč و ذلƧ عندما يكون هذا القانون بشكý اقتراθ من النواƔ و هو ما أشارƘ إليǊ المادƧ ١٨٠ من دستور ٦ĕĕč ضمن الأحكام اƋنتقالية .

أما إسǉام هذا الƷرفة في التعديý داƤý إطار اللجنة المتساوية الأعضاƇ فǊو استثناƇ يبقǍ مرهونا بƎثارƧ حالة الƤƮƪƧ .

المطلب الثالث : فاعلية مجلƨ الأمة موقوفة علǍ إثارة الƤƮƪف

إن إقرار المبادرƧ التشريعية كنƭ قانوني Ƌ تنتǉي بالتƭويƘ عليǉا من قبý المجلس الشعبي الوطني Ƌ بý Ƌبد أن تمر إلǍ مجلس الأمة الذǐ يجƔ أن يƭادق علǍ كý نƭ يعرƯ عليǊ بنسبة Đ/ď أعضائǊ فƎذا لم يƟƭý توقفƘ المبادرƧ التشريعية عند هذا المرحلة دون أن تƭبƟ نƭا قانونيا كامƆ .

---

[٢] DIDIER Maus , op , cit , p 77

[٣] سعيد أوصيف ، رسالة سابقة ، ص ١٥٣

أن هذا الحكم هو امتياز يخول مجلس الأمة من غرفة مناقشة من ممارسة أدنى مظاهر السلطة التشريعية ، إلى غرفة فاعلة في تقرير مصير العملية التشريعية إذ تملك حق عرقلتها .

إن حق الرفض الممنوح لمجلس الأمة ، يعبر عنه إما بحق الفيتو[1] الذي ، لا يتمتع به حتى المجلس الشعبي الوطني .(الفرع الأول)

إن إعمال هذا الحق من قبل مجلس الأمة و بالرغم من مظهره السلبي إلا أنه الطريق الوحيد لإعطاء الفاعلية ايجابيا لهذه الغرفة .لأنه يؤدي إلى الدخول في حالة الخلاف بمفهوم المادة ٠٣/١٢٠ من الدستور ، و التي تستدعي انعقاد لجنة متساوية الأعضاء .

هذه اللجنة التي تعد الإطار الوحيد لإدخال تعديلات مجلس الأمة على المبادرة بالتشريع ، و بالتالي المساهمة الحقيقية في صناعة القانون .(الفرع الثاني)

الفرع الأول : فيتو مجلس الأمة

يظل مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان الجزائري مبعدا عن العملية التشريعية ، و المساهمة في إعداد القوانين جراء الإقصاء الذي عومل به ، حتى تحوز المبادرة المعروضة على الغرفة الأولى أي المجلس الشعبي الوطني ، الموافقة و ذلك بالتصويت عليها بالنصاب المطلوب . فإذا ما تحقق ذلك مرت هذه المبادرة في شكل نص إلى الغرفة الثانية ليمر عبر الإجراءات القانونية اللازمة ، التي تنتهي إلى إحدى حالتين :

- **الحالة الأولى :** المصادقة على النص بالنصاب المطلوب ، و هو ٤/٣ أعضاء مجلس الأمة [2] . لكن دون إجراء أي تغيير أو تعديل على ذلك النص ، بل المحافظة على شكله و مضمونه الذي جاء به من الغرفة الأولى .

هذا الموقف ، لا يترجم إلا أنه تزكية لموقف الغرفة الأولى ، و بالتالي تبعية مجلس الأمة للمجلس الشعبي الوطني . بل حتى في المبادرات التي ينتهي مشوارها بعدم التصويت عليها من قبل الغرفة الأولى . حيث أن إهمال الغرفة الثانية و عدم تمرير النص إليها معناه ترجمة موقفها برفض التصويت أيضا و بالتالي التأكيد على التبعية .

(1) فاتح شنوفي ، رسالة سابقة ، ص٩٠
(2) أنظر نص المادة ٠٣/١٢٠ من دستور ١٩٩٦

إن واقع الممارسة العملية لمجلس الأمة منذ إنشائه في ٤ جانفي ١٩٩٨ لم يفرز إلا عن ترسيخ حالة التبعية أي المصادقة على النصوص المعروضة عليه إلا نادرا [١].

- **أما الحالة الثانية :** فهي انتهاء نقاش مجلس الأمة بعدم المصادقة على النص المعروض عليه إعمالا لحق الرفض الذي كفله له الدستور بموجب المادة ١٢٠ منه .

و يكفي لتحقيقه أن يصادق (ربع المجلس + واحد) و هو نصاب قليل ميسور التحقق ، و ذلك إما بالامتناع عن التصويت أو التصويت بالسلب أو بعدم الحضور .

لقد عبر المؤسس الدستوري عن هذا الرفض بحالة الخلاف بين الغرفتين و ذلك في الفقرة الرابعة من المادة ١٢٠ حيث نصت على ما يلي : « في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين ، تجتمع بطلب من رئيس الحكومة ، لجنة متساوية الأعضاء ... اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف ».

و لعله كان من الأجدر اختيار لفظ " الاختلاف " عوض " خلاف " لأن الأول إنما يعبر عن تبادل الرأي و وجهات النظر المختلفة في إطار تكاملي من اجل تحقيق هدف واحد هو الوصول إلى إصدار المبادرة التشريعية في شكل نص يتمتع بقوة القانون .

بينما لفظ " خلاف " فهو يعبر عن النزاع و التصادم في الرأي مما يؤدي إلى العرقلة و الجمود. و إن كان دور مجلس الأمة في الحقيقة لا يعبر إلا عن العرقلة عند الضرورة التي قد تساهم السلطة التنفيذية في تقديرها . رغم أن القانون يعطي لمجلس الأمة الحرية المطلقة في إثارة الخلاف و بشكل غير مقيد و دون وصاية أية مؤسسة دستورية أخرى . فله أن يثير أي نوع من الخلاف سواء تعلق بالشكل أو المضمون ، و بمسائل جوهرية أو فرعية . و سواء تعلق بكامل النص أو بمادة منه ، أو فقرة من مادة ، بل ولو حول مصطلح في فقرة . فهو سيد الأمر في مسالة تحديد نوعية الخلاف دون تدخل أو الأخذ برأي أي طرف آخر [٢].

إن إثارة الخلاف هو حق " فيتو" أعطي لمجلس الأمة مقابل الإقصاء الذي عومل به في اقتراح القوانين و أولوية النظر في المبادرات الحكومية ، و لئن اعتبره المؤسس

---

(١) بوزيد لزهاري ، مقال سابق ، ص ٥٤

(٢) من أمثلة ذلك لم يصادق مجلس الأمة على المادة ٤١ من قانون الطاقة ، كما لم يصادق على نص قانون الإشهار بكامله . أنظر في ذلك مداولات مجلس الأمة ، الجريدة الرسمية ،

الدستوري آلية لتحقيق التوازن بين الغرفتين و هو في الحقيقة حق يمكن الغرفة الثانية من النقض بالعمل التشريعي و ذلك بعرقلته و تجميده .

و دستوريا لا يوجد أي قيد على ممارسة حق الرفض و لا يوجد لدى الغرفة الأولى ما تواجه به هذا الرفض قياسا بحق الاعتراض الممنوح لرئيس الجمهورية و الذي يمكن تجاوزه بتحقيق النصاب المطلوب في القراءة الثانية للمبادرة التشريعية كما سبق و أن رأينا [1] و بالتالي فالدستور الجزائري قد خالف الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ الذي أعطى الكلمة الأخيرة للغرفة الأولى أي الجمعية الوطنية [2] و بينما أعطيت هذه الكلمة لمجلس الأمة في الجزائر و إن كانت في وجهها السلبي فقط و هي إعدام المبادرة التشريعية .و ذلك في حالة استمرار الخلاف حتى على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء التي تعد الإطار الوحيد لمساهمة مجلس الأمة برأيه في المبادرة بالتشريع.

الفرع الثاني : اللجنة المتساوية الأعضاء إطار لإدخال التعديل

بمجرد رفض مجلس الأمة للمصادقة على أي نص مطروح عليه و سواء تعلق الرفض بكامل النص أو بجزء منه فإن ذلك يضعنا مباشرة أمام حالة خلاف بين الغرفتين مما يتطلب مباشرة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد من اجل حل مسألة الخلاف و الوصول إلى نص توفيقي بين الطرفين .

إنها وضعية أقر المؤسس الدستوري الجزائري على تكريسها من خلال المادة ١٢٠ من دستور ١٩٩٦ . و التي تعتبر المادة المحورية في تنظيم البيكاميرالية في الجزائر ذات الطبيعة المتفردة [3]. إذ لم يترك من خلالها أي فرصة للغرفتين لمحاولة حل الخلاف بينهما كما هو معمول به في نظام الذهاب و الإياب LA NAVETTE في باقي الأنظمة الدستورية الآخذة بالبيكاميرالية و بل جعل اللجنة المتساوية الأعضاء هي الإطار الأول والأخير للفصل في أي نقطة خلاف بين الغرفتين في مجال المصادقة على القوانين .

إن إحالة الخلاف على اللجنة المتساوية الأعضاء وفق ما نصت عليه المادة ٩١ من القانون العضوي رقم ٩٩-٠٢ المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة

---

[1] عد إلى ص ٤٦ من بحثنا هذا

[2] Philippe Ardant , op , cit , P 544

[3] بوزيد لزهاري ، مرجع سابق ص ٤٨

و عملﻬماÛوكذا العŭقاK الوÙيɁية بينﻬما وبين الحكومة و بالنȚɣ العددȈ المتساوȈ (عشرا أعضاĆ عن كƴ غرɁة) الذȈ نȚK عليﻪ المادا ĔĚ من نɁس القانون.إن هذا الإحالة معناها الŨستماɊ إلȈ أراĆ كƴ طرƵ للوȚƴ إلȈ حƴ و ذلƙ بȚياغة نf توɁيقي بينﻬما.

و لئن كان النf محƴ الƤŭƵ المحاƴ علȈ اللجنة المتساوية الأعضاĆ يمثƴ رأȈ الغرɁة الأولȈ Ũ Ɂان رɁƠ الغرɁة الثانية للمȚادقة Ũ يمثƴ وحدا رأيا Ũ بƴ Ũبد وان يستند إلȈ أسباɣ و مبرراK. بƴ عليﻬا أن تقدم بدائƴ و إŨ كان الرɁƠ غير مƋسس Ũ أȈ أن علȈ مجلس الأمة أن يضƴ أحكاما جديدا تعبر عن رأيﻪ ويجɣ أن تȚاƷ Ɂي شكƴ موادÛأو مادا جديدا أو تعديŨ لعباراK واردا Ɂي مادا وذلƙ حسɣ الموضوɊ محƴ الƤŭƵ .

و كƴ هذا من اجƴ أن يتسنȈ للجنة المنعقدا التوȚƴ إلȈ حƴ الƤŭƵ Ũ و بƋȈ Țيغة كانK. و Ũ يستبعد أن تƋƤذ هذا الȚيغة بƋراĆ مجلس الأمة كاحتماƴ من الŨحتماŨK الواردا .إن الحق Ɂي إبداĆ الرأȈ و تبيين و جﻬاK النÙر الجديدا حوƴ النf محƴ الƤŭùƵ قد اقرﻫا القانùون العضùوȈ Ɂي المادا ďě و المادا Đ٠ منﻪ و ذلƙ تحK تسمية " توȚياK و مŭحÙاK " [(č)].

إن هذا التوȚياK و المŭحÙاK الȚادرا عن اللجنة الدائمة و المƤتȚة Ɂي مجلس الأمة هي التي ستحاƴ علȈ اللجنة المتساوية الأعضاĆ لتمثƴ رأȈ المجلس أمامﻬاÛوهي Ɂي الحقيقة تعديŨK و تغييراK ارتƋK اللجنة المƤتȚة إحداثﻬا علȈ النf المقدم إليﻬاÛو لكن تحK هذا التسمية التي اƤتارها القانون العضوȈ ěě/٠٢ والتي تعبر عن تƤوƵ المشرɣ من الوقوɊ Ɂي الŨدستورية إذا ما سماها " تعديŨK ". و هذا بناĆا علȈ الɁﻬم الƤاطƐ والمتسرɣ لما جاĆ Ɂي رأȈ المجلس الدستورȈ رقم٠Đ /ر.ن.د / م.د / ĚĔ المƋرƢ Ɂي č٠ Ɂبراير سنة ĚěěČ عند رقابتﻪ للنÙام الداƤلي لمجلس الأمةÛحيƚ ȚرƟ بان إقرار

(1) جاء في نص المادة ٣٩ فقرة ٤ من القانون العضوي ٩٩-٠٢ ما يلي : « يقرر مكتب مجلس الأمة على اثر المناقشات ،

إما المصادقة على النص بكامله اذا لم يكن محل ملاحظات او توصيات ، و اما الشروح في المناقشة مادة مادة »

حق التعديل وإجراءاته الواردة في هذا النظام تتعارض مع مقتضيات الدستور[1]. إن رأي المجلس الدستوري تحدث عن ممارسة حق التعديل خارج إطار اللجنة المتساوية الأعضاء، إما داخل إطارها، فهو حق معترف به لمجلس الأمة تأسيسا على رأي المجلس الدستوري نفسه. إذ أنه قرر عدم دستورية التعديل من قبل مجلس الأمة و لكن خارج إطار اللجنة المتساوية الأعضاء، و هي العبارة التي استعملها في آخر القرار. و بالتالي و بمفهوم المخالفة يكون تقديم التعديلات داخل هذا الإطار عملا يتوافق و أحكام الدستور. إذن فمن حق مجلس الأمة ممارسة حق المبادرة بالتعديل و بالتالي اقتراح تغييرات على النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني. هذه التغييرات التي تمثل في الواقع مساهمة في صناعة النصوص القانونية [2]، و بالتالي فهو ممارسة لحق المبادرة بالتشريع، و لكن بطريق غير مباشر، وفي إطار محدد وضيق. و هو إطار اللجنة المتساوية الأعضاء، التي يمكن أن تقتنع باقتراحات مجلس الأمة، فيضمنها في صياغة النص الجديد الصادر عنها، و الذي سيعرض على الغرفتين من جديد للتصويت عليه. و هو بهذا كأنما يمثل مبادرة تشريعية جديدة قد تحوز موافقة الغرفتين فتصبح نصا قانونيا محدثا لأثره و من صناعة مجلس الأمة كليا أو جزئيا.

إن سلطة التعديل المقررة لمجلس الأمة تختلف عن تلك الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني [3]. فحق هذا الأخير إنما يمارس داخل المجلس نفسه و دون الحاجة إلى تبريره أمام هيئة أخرى. أما التعديل من قبل مجلس الأمة فلا يتم إلا بالمرور بالخطوات التالية:

- معارضة النص المصادق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني داخل مجلس الأمة
- طرح الاقتراحات و البدائل على مستوى هيئة خارجة عن المجلس و هي اللجنة المتساوية الأعضاء
- تبني اللجنة لهذه الاقتراحات كتعديلات على النص الأصلي و تمر للتصويت عليه من قبل الغرفتين.

(١) نبيلة لدرع ، رسالة سابقة ، ص ٨٦
(٢) يلس شاوش بشير ، صانعو القانون ، مقال سابق ، ص ٠٧
(٣) يلس اوش بشير ، صانعو القانون ، مقال سابق ، ص٠٧

كما أن الخلاف بين التعديلين يظهر من خلال الجزاء المترتب على عدم تبني التعديل المقترح على مستوى المجلس الشعبي الوطني الجزاء هو سحب اقتراح التعديل فقط . بينما عدم تبني تعديل مجلس الأمة سيؤدي إلى سحب النص بكامله. و هو ما قررته المادة ١٢٠ / ٠٥ من دستور ١٩٩٦ حين نصت على ما يلي« تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه و لا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة. في حالة استمرار الخلاف يسحب النص ». وعدم تبني الاقتراح حسب مضمون الفقرة السابقة من المادة ١٢٠ و حسب ما أكدته المادة ٩٦ من القانون العضوي ٩٩ /٠٢ إنما يكون على مستوى الغرفتين. أما على مستوى اللجنة متساوية الأعضاء فقد أهمله المؤسس الدستوري و لم يتكلم عن حالة عدم حصول الاتفاق بين أعضائها رغم إمكانية هذه الحالة [1] .

و على كل يلعب دور مجلس الأمة في الإسهام في إعداد القوانين دورا هامشيا محدودا. يبقى استثناء تتحكم فيه عوامل عدة و هيئات مختلفة بداية باللجنة المتساوية الأعضاء و انتهاء بالحكومة التي تلعب الدور البارز في تحديد مصير النص محل الخلاف. وذلك من خلال تحكمها في انعقاد هذه اللجنة و عرض النص التوفيقي على الغرفتين [2].

---

(1) بوزيد لزهاري ، مقال سابق ، ص٦٤

(2) القانون العضوي ٩٩ – ٠٢ حدد في المادة ٨٧ منه اجل اجتماع اللجنة بعد تبليغ الطلب ، و لم تحدد الحكومة اجلا لتبليغ الطلب ،أما المادة ٩٥ من نفس القانون فتكلمت عن عرض النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه من قبل الحكومة و لم تحدد هي الأخرى أجلا لذلك

حول الموضوع أنظر

F . Bennabou Kirane, Les rapports entre le president de la Republique et L'A.P.N dans la constitution algérienne révisée le 28 – 11 – 1996 ,These , Faculté de droit Université d'Alger , 2005 , p 110

المبحث الثاني

تفوق السلطة التنفيذية في مجال المبادرة بالتشريع

لقد انتهينا من الدراسة في المبحث الأول من هذا الفصل إلى نتيجة مفادها أن التوازن غائب بين الغرفتين في ممارسة حق المبادرة بالتشريع و بالتعديل في النظام الدستوري الجزائري، بل إن الغرفة الثانية مقصاة تماما من هذا الحق إلا على مستوى هامشي ضيق، يكاد يظهر دورها إن على المستوى القانوني أو المستوى العملي، و هو التعديل في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء. و ليس من الغريب أن نصل إلى هذه النتيجة ما دام المبرر الحقيقي لوجود الغرفة الثانية ليس الإسهام في الصناعة التشريعية بقدر ما هو العمل على كبح النصوص القادمة من المجلس الشعبي الوطني، و ذلك عند الحاجة و الضرورة التي يعود تقديرها إلى مجلس الأمة – ظاهرا- وإلى السلطة التنفيذية واقعيا .

و غياب التوازن كان لصالح الغرفة الأولى، حيث أعطي نوابها حق اقتراح القوانين و تعديلها و أولوية النظر في المبادرة الحكومية .

لكن كل هذا التفوق الذي منح للمجلس الشعبي الوطني لا يعني البتة سيطرته على مجال المبادرة بالتشريع و التعديل . بل إن المؤسس الدستوري في تنظيمه لهذا المجال إنما كرس تفوق السلطة التنفيذية عبر كامل مراحل إعداد القوانين، أي أن التفوق متاح لمشاريع الحكومة على حساب اقتراح النواب، رغم أن المبدأ هو اشتراك الطرفين في هذا المجال .

والأدوات القانونية التي فرض الدستور من خلالها هذا التفوق يمكن أن نقسمها إلى نوعين:

أولها : فرض شروط قبلية يجب أن تحترمها كل مبادرة تشريعية أو المبادرة البرلمانية فقط . وهذه الشروط لا تترجم عمليا إلا على أنها قيود تحد من حرية المبادرة البرلمانية لتفسح المجال واسعا أمام المبادرة الحكومية .(المطلب الأول)

وثانيها : أدوات قانونية تفرض تحكم الحكومة في توجيه وتحديد مصير كل مبادرة تشريعية وهي أدوات تخول للحكومة تضمن من خلالها تفوق مشاريعها و عرقلة

اقتراحات النواب . بل و كبحها نهائيا و لو في مرحلة متأخرة من سيرورة العملية التشريعية. (المطلب الثاني)

المطلب الأول : ضمان التفوق الحكومي من خلال تقييد المبادرة البرلمانية

إن فرض الشروط لصحة أي عمل قانوني أمر بديهي من اجل ضمان تنظيم ذلك العمل وإجادته . غير أن من الشروط ما قد يضع عائقا في وجه تطوير هذا العمل و حسن أدائه .

و من قبيل هذه الشروط المعيقة نجد شروط المبادرة بالتشريع حيث فرض المؤسس الدستوري الجزائري شروطا شكلية وأخرى موضوعية تشترط في كل المبادرات حكومية كانت أو برلمانية أو تقتصر على المبادرة البرلمانية وحدها . و لكنها جميعا إنما تشكل قيدا للبرلمان و حدا لاعتبارات فنية وأخرى عملية .

لقد أدت كل هذه القيود إلى عزوف النواب عن ممارسة حق المبادرة باقتراح القوانين والتوجه إلى ممارسة حق المبادرة بالتعديل ولكن هذا الحق هو الآخر لم يخلو من القيود و العوائق المماثلة .

إن هذا التوجه الذي نحاه المؤسس الدستوري الجزائري كانت له نتائجه الظاهرة على تراجع عدد الاقتراحات التي يتقدم بها النواب مقارنة مع مشاريع الحكومة . و هو ما يعطي الترجمة العددية لاختلال التوازن و تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجال هو في الأصل من اختصاص هذه الأخيرة .

ولذا سنتناول هذه القيود التي شكلت إضعافا لسلطة النواب في ممارسة حق المبادرة بالتشريع من خلال فرعين نتناول في الأول القيود الشكلية و في الثاني القيود الموضوعية .

الفرع الأول : التقييد الشامل

لقد اختار المؤسس الدستوري أسلوب التقييد المسبق للمبادرة البرلمانية حتى يقلل من عددها و ذلك بفرض شروط شكلية أو شروط لها علاقة بالقبول recevabilite. حيث

يظهر عدم التقيد بها إلى حد ما ابتداء من قبل مكتب المجلس ، دون النظر في موضوعها . ولئن تميزت تلك الشروط بالموضوعية من الناحية النظرية فإنها ليست كذلك من الناحية الواقعية. حيث باتت تشكل عائقا حقيقيا يعترض تحرك النائب في أهم مجال من مجالات التشريع [1] .

و تتمثل هذه الشروط في شرطين بارزين يتعلق أولها بالعدد و الآخر بالكيفية و التعليل.

أما الشرط الأول - و الذي غدا قيدا حقيقيا – هو وجوب توفر عدد معين من الموقعين على الاقتراح . و قد حددته المادة ١١٩ من دستور ١٩٩٦ بعشرين (٢٠) نائبا .

إن هذا القيد في النظام الدستوري الجزائري إنما جاء به دستور ١٩٨٩ ، حيث نصت المادة ١١٣/٠٢ على ما يلي : « تكون اقتراحات القوانين قابلة للنقاش إذا قدمها عشرون نائبا » . و هو ما لم يكن موجودا في دستور ١٩٧٦ حيث كان يقر بالمبادرة الفردية .

إن هذا الشرط إنما هو محاولة جادة من المؤسس الدستوري في تحجيم النواب من سلطة المبادرة ، حيث نقل هذا الحق من الصفة الشخصية إلى الصفة الجماعية . و هو ما كرسه دستور ١٩٨٩ و دستور ١٩٩٦ من بعد [2].

و إذا كان ظاهر هذا الشرط انه اقر من اجل إضفاء الطابع الجماعي في ممارسة حق اقتراح القوانين ، و هو ما يحقق الجدية في هذه المقترحات و تأهيلها لأن ترقى إلى مستوى المبادرة الحكومية التي تتميز بالجودة و الدقة ، إلا أن الغاية الحقيقية من فرض هذا الشرط هي تحجيم ذلك لأن المبادرة الفردية قادرة هي الأخرى على أن تكون جادة و مضبوطة و دقيقة ، و ما نجاحها في الأنظمة المقارنة إلا دليل على ذلك [3] .

إن الغاية الحقيقية هي فرض قيد يعرقل الاقتراح البرلماني من اجل إعطاء التفوق للمبادرة الحكومية إذ ليس من السهل تحقيق النصاب المطلوب و هو ٢٠ نائبا . و أن تيسر ذلك في ظل نظام الحزب الواحد فإنه يصعب في ظل التعددية و خاصة بالنسبة

---

(1) نصر الدين معمري ، مقال سابق ، ص٢٤

(2) أكد دستور ١٩٨٩ على هذا الشرط من خلال المادة ١١٣ و في دستور ١٩٩٦ من خلال المادة ١١٩

(3) فرنسا تأخذ المبادرة الفردية و يشكل الاقتراح البرلماني فيها نسبة معتبرة فمثلا كان عدد المبادرات البرلمانية في سنة ١٩٨٠عشرون (٢٠) مقترحا و في١٩٨٧ بلغ ٣٦ مقترحا وفي ١٩٩٠بلغ ٢٠ مقترحا

انظر في ذلك:Jean Pierre,op, cit, P152

للأحزاب قليلة التمثيل أو بالنسبة للنواب الأحرار و هم الذين يمثلون عادة المعارضة الحقيقية للحكومة .

إن انتقال المؤسس الدستوري الجزائري من الأخذ بالمبادرة الفردية إلى اشتراط هذا العدد الكبير ليعد نقلة عددية كبيرة لا يمكن استساغتها خاصة و إن معظم الأنظمة المقارنة لم تأخذ بهذا الشرط أو على الأقل بهذا العدد الكبير .

ففي فرنسا يقبل اقتراح القانون مهما كان عدد الموقعين عليه سواء في الغرفة الأولى أو الثانية [1].

و في الدستور المصري أكدت المادة 109 على قبول المبادرة الفردية حين نصت على ما يلي:« لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين»[2].

و في الدستور الموريتاني الذي اقر هو الآخر المبادرة البرلمانية دون قيد عددي و ذلك في المادة 61 منه . بينما أخذ دستور المملكة الأردنية بالقيد العددي [3] و لكنه اشترط أن يكون الاقتراح من قبل 10 نواب فقط .

إن اختيار أسلوب التقييد العددي لم يعمل به المؤسس الدستوري الجزائري على مستوى المبادرة بالتشريع فحسب بل كذلك اعتمده في مجال المبادرة بالتعديل و ذلك لنفس السبب وهو التقييد من حرية النواب في ممارسة هذا الحق خاصة مع اللجوء المتزايد إليه.

و على الرغم من التردد في تبني هذا الشرط في مجال التعديل حيث اقر في دستور 1976 ثم تم التراجع عنه في ظل دستور 1989 ليعاد فرضه في ظل دستور 1996 و ذلك بموجب القانون العضوي 99/02 في المادة 28 منه التي أعطت الحق في التعديل لكل من اللجنة المختصة و نواب المجلس الشعبي الوطني و الحكومة مع الإحالة على النظام الداخلي لبيان شروط ذلك .

---

(1)) هذا ما تؤكده المادة ٠١/٣٩ من دستور ١٩٥٨
«L’initiative des lois appartient concurremonient au premier Ministre et aux membres des parlements »

(2) إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مرجع سابق ، ص ١٠٩

(3) د عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص ١٤٦

ƘĆجا5 المادا ٦č من النƲام الداƤلي للمجلس الشعبي الوطني لين f علاĬ ما يلي : « تقدم التعديƘǓ علاĬ مشاريƔ و اقتراحاƘ القوانين من قبƴ الحكومة Ư أو اللجنة المƤتŢة أو عشرا (č٠) نواƔ ... » .

انƝ لمن قبيƴ المبالƷة ƽي التقييد أن يشترط لقبوƴ التعديƴ توقيƔ عشرا (č٠) نواƔ مƤŢة مƔ وجود القيد الزمني علاĬ تعديƘǓ النواƔ و الذĬ نŢƘ عليƝ المادا č٦/ď٠ من النƲام الداƤلي للمجƖاس الشعبƖي الوطني بقولǌ :« يوƔƽ تعديƴ النواƔ من قبƴ جميƔ أŢحابƝ و يودƳ ƽي اجƴ أربعة و عشرين (٢Đ) ساعة ابتداĆ من الشروƳ ƽي المناقشة العامة للن f محƴ التعديƴ ».

إن القيد العددĬ أكثر ما يƌثر علاĬ نواƔ أحزاƔ المعارضة[č]Ưوالتي عادƘ ما تكون قليلة التمثيƴ أما الأحزاƔ التي تشكƴ أغلبية ƽتستطيƔ تجاوز هذا القيد Ƥ٦Ţة ƽي مجاƴ التعديƘǓ التي تتم عادا علاĬ مستوă الكتƴ البرلمانية.ولكنƝ يبقاĬ من أهم الإŢƘاب الإجرائية لساطة المبادرا حيƭ يحولǌ من حق شƤŢيƯمن المƥروƱ أن يمارس من قبƴ أĬ نائƔ ƽي البرلمان Ư إلاĬ حق جماعي Ǔ يمكن ممارستƝ إǓ بالنŢاƔ العددĬ المطلوƔ.

أما القيد الشكلي الثاني ƽǋو المتعلق بŢياغة المبادرا التشريعية وتسبيبǌ Ư وهو شرط يمس كƴ مبادرا Ư حكومية كانƘ أو برلمانية . وذلƩ وƽق ما نŢƘ عليƝ المادا ٢/٢٠ من القانون العضوĬ ٠٢/ěě : « يشترط ƽي كƴ مشروƳ أو اقتراθ قانون ليكون مقبوǓ Ư أن يرƽق بعرƱ أسباƔ Ư وأن يحرر نŢƝ ƽي شكƴ مواد...» .

إن Ʋاهرالنـ f يوحي أن هناƩ توازن ƽي معاملة المبادرتين Ư وبالتالي تحقيق التوازن بين السلطتين . إǓ أن استقرارĆ كƴ هيئة يƌكد الǓعدالة ƽي هذا الشرط الذĬ يعد قيدا بحق ƽي وجƝ المبادرا البرلمانية يŢعƔ اجتيازƷا .

إن هذا الأمر يدرƩ بالنƲار إلاĬ كƥƽاĆا الجƷاز التنƥيذĬ واستقرارƷا Ư و الذĬ يƌهلƝ إلاĬ تكوين لجان Ƥ٦Ţة بƎعداد مشاريƔ القوانين Ư وذلƩ علاĬ مستوă الأجƷزا الإدارية المستقرا.

(1) عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق، ص ١٤٢

كما أن المرجعية المعلوماتية لديه والتي تمتاز بالدقة والجودة والتنوع[1] ، كفيلة بتحقيق شرط حسن الصياغة وتعليل المشاريع التي تبادر بها.

في هذا المجال ذهبت بعض الدول كفرنسا إلى استحداث هيكل قانوني خاص[2] ، يتولى مهمة تزويد الإدارة بتوجيهاته ومساعداته في مجال تحضير وإعداد النصوص .

كما أن مجلس الدولة يلعب دورا مهما في هذا المجال ، حيث تحال عليه مشاريع القوانين بصفة وجوبية لإبداء رأيه استشاريا والذي ينصب على الجانب الشكلي خاصة ومراقبة الصياغة القانونية .

إن البرلمان محروم من كل هذه المعطيات سواء من حيث الخبرة أو الاستقرار أو المعلومات ، وهو ما يجعل شرط حسن الصياغة و تعليل المبادرة عائقا حقيقيا يحمل كثيرا من النواب على العزوف عن المبادرة بأي اقتراح .

و ما يشترط في الاقتراح من شكلية يشترط أيضا في التعديل و إن كانت الممارسة العملية لا تركز إلا على المادة موضوع التعديل مرفقة ببيان الأسباب و لو بشكل مقتضب[3].

و لكن بالإضافة إلى القيد الزمني الذي كرسته المادة ٠٣/٦١ من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، فإن اللجوء إلى ممارسة حق التعديل يقل لا محالة . وهو الأمر الذي يدرك من خلال المقارنة بالحكومة التي لها أن تقدم التعديل متى شاءت قبل التصويت . الشيء الذي يسمح لها بتكوين فكرة حول التعديلات المقدمة من طرف النواب أو الجنة المختصة ، وهو ما يجعلها تقدم تعديلاتها على ضوئها بشكل يضمن التوافق بينها وبين النواب دون الأثر البالغ على مشاريعها ، أو أن تطلب إيقاف الجلسة أو سحب النص الذي ترى بأن التعديلات سوف تمس بالهدف المرجو منه[4].

وعموما فالنظر في قبول الاقتراحات أو التعديلات البرلمانية من الناحية الشكلية يبقى

---

(1) ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مرجع سابق ، ص ٦٠٨

(2) لقد حرم البرلمانيونه من هذا الاطار ، لقد ذهب التيار الرامي في فرنسا الى اقصاء البرلمان من خدمات مجلس الدولة .
و هو التوجه المكرس باقتراح القنون رقم ١٢٥١ لعام ١٩٩٠ في حين اجز السادة : الرئيس فابيوس و سابيان إمكانية استعانة البرلمان بأداء مجلس الدراسات .conseil des études أنظر في هذا الموضوع :
سعيد مقدم مرجع سابق ص ١٠

(3) سعيد مقدم ، مقال سابق ، ص ١٣

(4) إبراهيم قاوي ، رسالة سابقة ، ص ٢١

أمرا تقديريا لمكتب المجلس [1] في حين أن مبادرة الحكومة سواء بالمشاريع أو بالتعديل تبقى بعيدا عن هذه السلطة التقديرية لمكتب المجلس ، إذ ما عليه إلا تسجيلها وتمريرها إلى اللجان المختصة .

وبهذا تختص الشروط الشكلية التي فرضها الدستور والتنظيم قيودا على اقتراح النواب فقط ، مما يؤكد التفوق المطلق لمشاريع الحكومة ، و تهميش النائب من سلطة المبادرة و التعديل . وبالتالي تغييب التوازن الذي يتأكد أكثر على مستوى الشروط الموضوعية وخاصة في المجال المالي .

الفرع الثاني : التقييد الموضوعي

إذا تمكنت المبادرة بالتشريع من اجتياز الشروط الشكلية فإنها تبقى رهينة التقيد بشروط أخرى تتعلق بالموضوع ، أكدت عليها المعالجة الدستورية والتنظيمية . وأول شرط أو قيد موضوعي هو الخضوع للمبدأ العام حول مجال القانون والذي بينته المادة ١٢٢ والمادة ١٢٣ من دستور ١٩٩٦ . حيث لا يمكن لأي مبادرة تشريعية سواء كانت مشروعا أو اقتراحا أن تتجاوز المجال المحدد للقانون والذي حدد حصرا بثلاثين مادة في القوانين العادية ، وسبعة بالنسبة للقوانين العضوية [2].

إن هذا القيد إنما يترتب أثره على المبادرة البرلمانية وحدها ، ذلك أن الحكومة تملك التحرك على المجالين أي مجال القانون ومجال التنظيم ، وما لا يمر بواسطة المشاريع سيمر عن طريق اللوائح وفي ذلك مطلق التفوق لمبادرتها ، بل إن الحكومة هي التي تملك حق الدفع بعدم القبول حين تجاوز مجال التشريع ، وما دامت كذلك فلها أن تثير هذا الدفع متى رأت في ذلك مصلحة لها .وهذا ما يبرر غموض الحدود بين المجالين رغم حصر مجال القانون[3].

---

(1) من صلاحيات مكتب المجلس حسب الفقرة الرابعة عشرة من المادة ١٤ من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، النظر و البت في قابلية اقتراحات القوانين و التعديلات شكلا

(2) إن هذا التعداد هو ما حددته المادتان ١٢٢ و ١٢٣ من الدستور ، إضافة إلى الميادين التي يخصصها له الدستور في مواد أخرى

(3) Philippe Ardant , op , cit , p 528

أما القيد الثاني المتعلق بموضوع المبادرة هو ما نجده في المادة ١٢١ من دستور ١٩٩٦ حيث نصت على ما يلي: « لا يقبل اقتراح أي قانون نتيجته أو مضمونه تخفيض الموارد العمومية ، أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة ، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها »[1].

إن منع البرلمان من المبادرة في مجال المالي معناه حصر هذا الاختصاص في الحكومة وجعله حكرا عليها ، فهي وحدها التي تقدم مشروع قانون المالية . و أي اقتراح من قبل النواب و مهما كان موضوعه ، يجب ألا يكون له تأثير على قانون المالية بتخفيض الموارد العمومية ، أو زيادة النفقات العمومية .

إن هذا الوضع إنما هو نتاج تطور دستوري طويل المدى [2] انتهى إلى تكريس المبدأ في دستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨ بموجب المادة ٤٠ ، وأخذ به المؤسس الدستوري الجزائري منذ دستور ١٩٧٦ .

لقد كان لهذا التوجه مبرراته ، وهي مبررات منطقية كثيرا ، فالحكومة وحدها القادرة على الإحاطة الشاملة بجميع مقتضيات ومعطيات الميزانية ، وذلك بحكم أجهزتها المؤهلة تقنيا وعمليا إلى امتلاك كل المعلومات الخاصة بتوقعات مبالغ الإيرادات وأوجه النفقات بدقة متناهية [3].

إن تحضير مشروع قانون المالية للسنة يشكل الاهتمام الأكبر للحكومة حيث يستغرق مدة تسعة ٩ أشهر تسخر خلالها جهود كل الوزارات ، وعلى رأسها وزارة المالية التي تلعب دورا تقنيا هاما في العملية يتمثل في جمع مشاريع ميزانيات كل الوزارات ، ليقوم وزير المالية على ضوئها بتحديد وضبط الإيرادات والنفقات العامة . ويقدم كل ذلك في شكل

---

[1] تقابل هذه المادة ، المادة ١٤٩ من دستور ١٩٧٦ و المادة ١١٤ من دستور ١٩٨٩ ، في حين لم يقيد دستور ١٩٦٣ النائب في هذا المجال.

[2] يرجع الفضل في ظهور العرف الدستوري القاضي باستبعاد المقترحات البرلمانية في المجال المالي ، و قصر هذا الحق على الحكومة وحدها ، إلى وزير المالية الفرنسي ليون ساي Leon Say فقد جاء في مقولة له ردا على اقتراح النائب Bodan لفتح اعتماد في جلسة ١١ – يناير سنة ١٨٧٧ ما يلي : « إن طلب فتح الاعتماد يجب أن يكون من اختصاص الحكومة وحدها ، بل إن اقتراح المسائل المالية عموما يجب قصرها على الحكومة لأن مشاركة النواب في اقتراح قوانين المالية يمكن أن يهدد مبدأ توازن الميزانية »
أنظر في الموضوع : سعيد أوصيف ، رسالة سابقة ، ص ٨٢

[3] نصر الدين معمري ، مقال سابق ، ص ٢٦

مشروع قانون المالية ليدرس على مستوى مجلس الحكومة ثم على مستوى مجلس الوزراء. ليصبح بعد ذلك مشروعا جاهزا لإيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني لمناقشته والمصادقة عليه [1].

إن مرحلة التصويت هي المرحلة التي يمكن فيها النواب أن يساهموا في مجال المالية بتقديم تعديلاتهم على هذا المشروع . لكن مع بقاء القيد الذي جاءت به المادة ١٢١ من الدستور قائما . وهو أنه يكون لأي اقتراح أو تعديل أثر على زيادة النفقات أو إنقاص الإيرادات .

إن هذا القيد يراه الكثير من المحللين كافيا لعرقلة أي اقتراح برلماني ، ذلك أن أي اقتراح يخص أو من جانب مالي بصورة مباشرا أو غير مباشرا ، يصعب على النواب إثبات عدم تأثيرها على الميزانية وفق منظور المادة ١٢١ ، وهذا في حالة دفع الحكومة بذلك .

وأمام هذا القيد لن يبقى أمام النواب في مجال قانون المالية إلا الحق في عدم التصويت أو مراقبة الحكومة أثناء التنفيذ [2].

غير أن حق التصويت في هذا المجال مقيد أيضا وذلك بالمدة الزمنية اللازمة للمصادقة على مشروع المالية وهو ما نصت عليه المادة ١٢٠ من دستور ١٩٩٦ بقولها : « يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون ٧٥ يوما من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة ».

إن هذا القيد الزمني كفيل بتسريع عمل البرلمان أثناء مناقشته لهذا القانون على مستوى الغرفتين أولا ، ثم على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة وجود خلاف .

ولئن قسمت فترة ٧٥ يوما بدقة بين الأطراف المعنية بالمصادقة ، حيث كانت حصة

(1) محمد الصغير بعلي ، قانون المالية ، دار العلوم ، الجزائر ، ٢٠٠٤ ، ص ٩٩

(2) نبيلة لدرع ، رسالة سابقة ، ص ١٣٩

الأسد للغرفة الأولى ٤٧ يوما وفق ما جاء في المادة ٤٤ من القانون العضوي ٩٩/٠٢ [1] فإن الأمر لا يعدو أن يكون صوريا .

لأن النهاية المحتومة لمشروع قانون المالية هي الإصدار ، ولو بواسطة أمر رئاسي وهو ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة ١٢٠ بقولها :« في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر »

وعلى ضوء هذا فلرئيس الجمهورية أن يتجاوز إرادة البرلمان بكاملها ويصدر قانون المالية بموجب أمر منه وبالتالي لن يكون لرفض البرلمان للمصادقة على قانون المالية أي معنى .

إن إبعاد النواب عن المساهمة في إعداد قانون المالية ، و التقييد من حريتهم في المصادقة على هذا القانون ، إنما هو نتاج للتخوف من النتائج التي ستحدث - في حالة منحهم هذا الحق - على مستوى الميزانية كون النواب يتأثرون - لا محالة - بناخبيهم وبمصالحهم الحزبية أو الجهوية [2] ، وذلك على حساب المال العام ومن الطبيعي أن تحمل مسؤولية تلك النتائج إنما يقع على عاتق المنفذ بحكم أن مسؤولية المعين أشد من مسؤولية المنتخب [3].

ومهما كانت المبررات فقد بات من المؤكد احتكار السلطة التنفيذية للمبادرة بالقوانين في المجال المالي مما يكرس اللاتوازن بين السلطتين في مجال المبادرة بالتشريع بصفة عامة .

ومن القيود الموضوعية الأخرى التي تزيد في تكريس اللاتوازن و الزيادة في تهميش النائب من سلطة المبادرة ، الشرط الموضوعي الذي جاءت به المادة ٢٤ من القانون العضوي ٩٩/٠٢ حيث نصت على ما يلي :« لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون

(1) لقد نصت المادة ٤٤ من القانون العضوي ٠٢/٩٩ على ما يلي : « يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون ٧٥ يوما من تاريخ إيداعه ، طبقا لأحكام المادة ١٢٠ من الدستور.
يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة و أربعون ٤٧ يوما ابتداء من تاريخ إيداعه.
يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه عشرون ٢٠ يوما .
في حالة خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة متساوية الأعضاء أجل ثمانية ٠٨ أيام للبت في شأنه.
في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية » وهذا الأمر الرئاسي لن يعرض على البرلمان مرة أخرى للمصادقة عليه

(2) نبيلة لدرع ، رسالة سابقة ، ص١٣٩

(3) د عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص ١٤٨

مضمونه نظير موضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثني عشر ١٢ شهرا ».

إن نص المادة يؤكد على عدم قبول أي مبادرة يكون موضوعها مناظرا في محتواها لمشروع أو اقتراح هو قيد الدراسة ، وذلك مخافة عرقلة العملية التشريعية .

كما أن أي مبادرة تم سحبها أو رفضها ، لا يمكن أن تطرح أمام البرلمان إلا بعد مرور ١٢ شهرا ولو تدارك أصحابها النقائص التي كانت سببا في الرفض .

ولئن كان النص عاما ليشمل المبادرة الحكومية والبرلمانية على حد سواء ، إذ أشار صراحة إلى ذلك بقوله «أي مشروع أو اقتراح » فإنه ، لا يطال في الحقيقة من منظور التفوق الواضح مشروع السلطة التنفيذية . ذلك أن هذا الأخير يمتاز أن تمرر النص المرفوض أو الذي قامت بسحبه إلى الإصدار بواسطة أمر رئاسي أو تنظيم [1] ، بل لها أن تتبنى المقترح البرلماني المرفوض وفق ما يخدمها ، وتمررها بالطريقة نفسها ، وتفوت بذلك على النواب فرصة إعادة طرحه ولو بعد الأجل المحدد باثني عشر شهرا .

من خلال ما رأينا من شروط شكلية كانت أو موضوعية متعلقة بممارسة حق المبادرة بالتشريع ، نجد أن من ضمن هذا الشروط ما يمنح التفوق بوضوح لصالح المشروع الحكومي ، بل قد يجعل حق المبادرة في ميدان ما حكرا عليها كالشرط الذي تكرسه المادة ١٢١ من الدستور .

ونجد منها ما جاء عاما يشمل الاقتراح والمشروع . ولكن من الناحية النظرية فقط ، في حين أن الحقيقة هي تقييدها للمبادرة البرلمانية وحدها لأسباب فنية من جهة كما سبق بيان ذلك ، ولما تملكه السلطة التنفيذية من وسائل وأدوات قانونية تسمح لها بالتدخل في تسيير وتوجيه العملية التشريعية عبر كل مراحلها مما يخول لها بأن تسخر كل تلك الشروط لصالحها .

و بهذا الدور يشكل التقييد الشكلي و الموضوعي رقابة حقيقية لسلطة المبادرة المخولة للنواب بموجب الدستور على مستوى النص العام الذي حددته المادة ١١٩ من دستور

(1) نصر الدين معمري ، مقال سابق ، ص ٢٩

čĕĕ٦، التي كرست سيادة البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية . في حين تم تشويه هذه السلطة على مستوى الإجراءات الخاصة بممارستها .

المطلب الثاني : تفوق الحكومة من خلال أدوات التدخل المتاحة لها

بالرغم من تأثير القيود المسبقة على المبادرة بالتشريع – و خاصة البرلمانية – و التقليل من الإقبال عليها من قبل النواب ، فإن هذا لم يمنع من وجود اقتراحات متوفرة على الشروط المطلوبة ، مما يضمن لها تجاوز تلك القيود ، و البروز إلى الوجود حاملة أفكار نواب الشعب و تطلعاتهم ، و بشكل قد لا يتوافق و سياسة الحكومة و برنامجها العام ، الشيء الذي جعل المؤسس الدستوري يعمل على التحكم في هذا المجال بآليات جديدة تتناسب و المراحل اللاحقة من سير العملية التشريعية .

فمنح للحكومة أدوات قانونية تمكنها من التحكم في توجيه المبادرات التشريعية و ضمان التفوق الكامل لمشاريعها .

إن من بين هذه الأدوات ما يقف حاجزا مباشرا في وجه المبادرات البرلمانية . و يضمن رقابة الحكومة و متابعتها للمبادرات التشريعية عن قرب. (الفرع الأول)

ومنها ما يضمن الأولوية للمبادرات الحكومية. و تأخير المبادرات البرلمانية أو إقصائها كلية ، و ذلك من خلال المساهمة الفاعلة في تحديد جدول أعمال البرلمان .(الفرع الثاني)

ومنها - أخيرا – ما يشكل آلية لتجميد و كبح كل مبادرة تقطع أشواطا متقدمة للبروز إلى الوجود في شكل نصوص قانونية تامة . (الفرع الثالث)

الفرع الأول : رقابة الحكومة و متابعتها للمبادرة التشريعية

لقد مكنت الحكومة من أدوات التدخل المتاحة لها قانونا ، من فرض رقابتها القبلية على المبادرة البرلمانية من جهة .

كما أتيحت لها فرصة متابعة مبادراتها عن قرب أثناء أول حاجز برلماني يعترضها، وهو الدراسة على مستوى اللجان البرلمانية الدائمة من جهة ثانية .

أولا : رقابة الحكومة على اقتراح النواب

إن الرقابة على المبادرة البرلمانية ، تنتهي باقتطاع تأشيرة القبول التي يمنحها مكتب المجلس لكل اقتراح حاز الموافقة بتوفره على الشروط الشكلية المطلوبة ، و لكنها تتواصل على مستوى ثان منفصل عن البرلمان و هو مستوى الحكومة ، حيث أن موافقة مكتب المجلس على المقترح توجب تبليغه إلى الحكومة ، و ذلك وفق ما نصت عليه المادة ٢٥ من القانون العضوي ٩٩/ ٠٢ المحدد لنظام المجلس الشعبي الوطني ، و مجلس الأمة و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، فجاء فيها :

« يبلغ فورا إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تم قبوله وفقا لأحكام المادة ٢٤ أعلاه » .

لقد أكدت المادة على وجوب فورية تبليغ اقتراح القانون الذي حاز قبول المجلس وفق أحكام المادة ٢٤ من القانون العضوي ٩٩/٠٢ وهي المادة التي لم تتكلم إلا على شرط النصاب العددي (٢٠ نائبا) .

و بالتالي فالمادة ٢٥ قصرت دور مكتب المجلس على رقابة شرط واحد وهو شرط توفر النصاب العددي المطلوب في كل اقتراح برلماني ، و أهملت باقي الشروط الشكلية التي بينتها المادة ٢٠ من القانون العضوي ٩٩/٠٢ [1]. على الرغم من أن رقابة الجانب الشكلي لكل مبادرة تشريعية هو اختصاص مخول للمكتب و ذلك وفق ما نصت عليه المادة ١٤ من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي تحدد صلاحيات المكتب و جاء من ضمن هذه الصلاحيات :

- البت في قابلية اقتراحات القوانين و التعديلات و اللوائح شكلا .

(١) جاء في نص المادة ٢٠ من القانون العضوي ٠٢/٩٩:« زيادة على الشروط المنصوص عليها في المادة ١١٩ من الدستور، يشترط في كل مشروع اقتراح قانون ليكون مقبولا، أن يرفق بعرض الأسباب وان يحرر نصه في شكل مواد»

وفي مقابل التأكيد على فورية تبليغ المقترحات إلى الحكومة فإن المادة ٢٥ سكتت على الكفاية من تلك الفورية في التبليغ ، و هنا يظهر لنا الغموض الذي عالجه تنظيم حق الدفع بعدم القبول ، و عدم الإفصاح عن صاحب هذا الحق ، فلم تحدد الجهة المعنية صراحة ، لممارسة هذا النوع من الرقابة و جاءت كل المواد المنظمة لموضوع ، سواء في الدستور أو القانون العضوي بصيغة البناء للمجهول باعتماد عبارة " لا يقبل " دون بيان من الذي يقبل . و هو ما نصت عليه في المادة ٢٤/ ٠١ و المادة ٢٥/٠٣ من القانون العضوي ، و في المادة ١١٩ من الدستور التي تعتبر المرجعية الدستورية للمبادرة بالتشريع ، إذ جاءت بصيغة الغموض هي أيضا .

و لكن إيراد شرط عدم مخالفة المادة ١٢١ في فقرة من المادة ٢٥ من القانون العضوي ٩٩/٠٢ توحي بتكييف هذه المهمة إلى الحكومة لأن بداية المادة تتكلم عن وجوب تبليغ الحكومة بكل اقتراح تم قبوله شكلا [1] .

إن هذا الرأي تؤكده الممارسة العملية حيث أن الحكومة هي التي تمارس حق الدفع بعدم القبول تأسيسا على مخالفة المادة ١٢١.كما يمكن أن تؤسس دفعها على مبرر و هو اختراق مجال التنظيم و ذلك عند تجاوز حدود المادة ١٢٢ و المادة ١٢٣ بالرغم من أن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص على ذلك صراحة على عكس المؤسس الدستوري الفرنسي و حتى المغربي أين نص على ذلك صراحة ، و بينا أحقية الحكومة بالدفع بعدم القبول حين تجاوز مجال القانون و ذلك في المادة ٤١/٠١ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ ، و الفصل ٥٣ من الدستور المغربي لعام ١٩٩٦ [2].

(1) هذا التفسير لا يمنع من بقاء الغموض حتى على مستوى هذه الفقرة إذ السؤال المطروح هو حول مصدر عدم القبول و مصدر الرفض و ذلك حين نصت الفقرة على ما يلي : « لا يقبل ..... تم رفضه ...»

(2) نص المادة ٤١ من الدستور الفرنسي على ما يلي:

« s’il apparaît au cours de la procédure législative qu’une proposition ou un amendement n’est pas du domaine de le loi ou est contraire a une délégation accordé en vertu de l’article 38, le gouvernement peut opposer l’irrecevabilité »

أما الفصل ٥٣ من الدستور المغربي فقد نص على ما يلي : « للحكومة أن تدفع بعدم القبول كل اقتراح أو تعديل لا يدخل في اختصاص السلطة التشريعية»

إن لائحة الحكومة في الرد بعدم القبول أداة قانونية تعرض أي مقترح برلماني إلى الرفض و يكفي في ذلك التأسيس على المادة ١٢١ بحكم أن كل اقتراح لابد و أن يكون له انعكاسات مالية .

و حتى في حالة عدم رفض الحكومة للمقترح فهي كثيرا ما تلجأ إلى التماطل في دراسة ذلك المقترح لتفويت الفرصة و إفراغه من محتواه خاصة إذا كان مرتبطا بظرف زمني معين و ذلك باستنفاذ الأجل القانوني لإبداء رأيها و هو شهرين ، وفق نص المادة ٢/٢٥ « تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني خلال اجل لا يتجاوز شهرين ».

كما إن السلطة الكافي للحكومة على موضوع المقترح كفيل بان يفقده لإدخال ما تشاء من تعديلات عليه أو تبني ما جاء فيه و لكن وفق ما يخدمها لتبادر به هي أو تدرجه بواسطة أمر . و بالتالي تفرغه من محتواه و لو بطريقة غير مباشرة .

إذن فمنح حق الرقابة للحكومة على اقتراح النواب معناه وضع هذا الاقتراح تحت سلطتها التقديرية إذ يمكنها إلا تدفع بعدم القبول ، هذا من جهة و من جهة أخرى أعطاه التفوق لمشاريعها التي تبقى في منأى عن مثل هذه الرقابة إذ لا يملك مكتب المجلس سوى تسجيلها و تمريرها إلى اللجنة المختصة ، و هي المحطة الأولى الحاسمة في وجه المبادرات التي تأتي من قبل الحكومة مما يجعلها تلجأ إلى متابعتها من قريب و ذلك بحضور إشغال اللجان الدائمة على ضوء ما يكفله لها الدستور .

ثانيا : متابعة الحكومة لمشاريعها على مستوى اللجان

لقد أتاح القانون العضوي للحكومة امتياز بقائها عن قرب كمتابع لسيرورة العمل التشريعي بما يخدم سياستها العامة [1] ، و ذلك في أول محطة لدراسة و مناقشة المبادرات

(1) نصر الدين معمري ، مرجع سابق ، ص ٢٥

التشريعية أي على مستوى اللجان المختصة الدائمة [1] .

إن اللجان الدائمة هي الإطار الأول الذي تحال إليه المبادرات التشريعية بعد إيداعها لدى مكتب المجلس سواء في الغرفة الأولى أو الثانية. وذلك لدراستها دراسة معمقة تنتهي بإعداد تقرير عن كل مبادرة مع اقتراح التعديلات المناسبة على شكل أو مضمون المبادرة

و نظرا للدور الذي تلعبه اللجان إذ تعد بحقيقة مخابر للتشريع [2] ، فإن الحكومة تؤكد على حضورها جلسات أشغال هذه اللجان و هو حضور يضمنه القانون بطلب من اللجان أو بطلب من الحكومة .و هذا ما نصت عليه المادة ٢٦ من القانون العضوي ٩٩/٠٢ المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و وظيفتهما و كذا العلاقات بينهما و بين الحكومة بقولها : « للجان الدائمة للبرلمان الحق في أن تستمع في إطار جدول أعمالها و صلاحياتها إلى ممثل الحكومة ، كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك . يبلغ رئيس كل من الغرفتين الطلب إلى رئيس الحكومة. يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة الدائمة ، و يستمع إليهم بناء على طلب من الحكومة يوجه إلى رئيس كل من الغرفتين حسب الحالة .»

إن أهمية حضور الحكومة لهذه الأشغال تتمثل في تمكينها من شرح وجهات نظرها حول مشروع القانون المقدم والدفاع عن مضمونه مما سيكون له الأثر البارز على رأي اللجنة. كما يعطيها الفرصة لتحضير نفسها للرد على جميع التساؤلات و الإشكالات التي تطرحها

---

(1) يتكون عدد اللجان الدائمة في المجلس الشعبي الوطني من ١٢ لجنة نصت عليها المادة ١٩ من نظامه الداخلي « يشكل المجلس الشعبي الوطني اللجان الدائمة الآتية :
١- لجنة الشؤون القانونية و الادارية و الحريات
٢- لجنة الشؤون الخارجية و التعاون و الجالية
٣- لجنة الدفاع الوطني
٤- لجنة المالية و الميزانية
٥- لجنة الشؤون الاقتصادية و التنمية و الصناعة و التجارة و التخطيط
٦- لجنة التربية و التعليم العالي و البحث العلمي و الشؤون الدينية
٧- لجنة الفلاحة و الصيد البحري و حماية البيئة
٨- لجنة الثقافة و الاتصال و السياحة
٩- لجنة الصحة و الشؤون الاجتماعية و العمل و التكوين المهني
١٠- لجنة الاسكان و التجهيز و الري و التهيئة العمرانية
١١- لجنة النقل و المواصلات و الاتصالات السلكية و اللاسلكية
١٢- لجنة الشباب و الرياضة و النشاط الجمعوي
و تحدد المواد اللاحقة من ٢٠ الى ٣١ اختصاص كل لجنة

(2) هذا ما وصفها به الأستاذ Joseph Barthélemy . انظر في الموضوع Philippe Ardant,op,cit, , P 538

اللجنة أو النواϒ علاῚ مستوᾰ الجلسة العامة Ů التي يعرƯ عليƞا الن f بϮ ورتƸا الأϮلية ϡϬ التوϮية بتƸييراƨ طƽيƽة كثيرا ما تكون الحكومة قد واƽقƨ عليƞا[1].

و علاῚ عكس ذلƙ ƽان اقتراحاƨ النواϒ إنما تعرƯ علاῚ الجلسة العامة ƽي Ϯورا جديدا وƽق الϮياغة التي أقرتƞا اللجنة المƢتϮة [2] . و ƽي هذƞا الممارسة مساس باقتراθ النواϒ حيƛ تعاد الϮياغة وƽق منƲور اللجنة المƢتϮة مما يشكϭ إϮابة أƢرᾰ لسلطة النواϒ ƽي المبادرا التشريعية .

كما أن حضور الحكومة يمكنƞا من تحضير التعديƜƨ اللاƜزمة علاῚ اقتراحاƨ النواϒ بϭ و حتاῚ علاῚ تعديƜƨ اللجنة المƢتϮةن نƽسƞا[3] .

و بƞذا الشكϭ تحقق المبادرا الحكومية شكƜƛ آƢر من أشكاϭ التƽوق Ů يتƺكد اكثر علاῚ مستوᾰ برمجة المبادراƨ ƽي جدوϭ أعماϭ البرلمان الذῚ تلعϒ ƽيƸ الحكومة الدور المƞم.

الƽرع الثاني : تحديد جدول الأعمال من Ʋليا ƚ التƽوƽ الحاومي

إن جدوϭ الأعماϭ هو أداƙ أῚ هيئة للتحكم ƽي سير و تنƲيم اجتماعاتƞا Ů إذن ƽƞو من قبيϭ التنƲيم الداƢلي لƞا . مما يستوجϒ أن تكون هي وحدها Ϯاحبة الϮƢتϮا f ƽي إعƜدادƞا و تحƜديد مواضيعƸ بعيدا عن تدƢϭ أῚ هيئة أƢرᾰ Ů لأنƸ عمϭ يعكس سيادتƞا و استقƜلƞا ƽي تسيير أعمالƞا.

إƛ أن الأمر بالنسبة لجدوϭ أعماϭ البرلمان ليس بƞذا الشكϭ و Ɯ هذƞا الاƜستقƜلية .

ƽالبرلمانƨ _ و كƲاهرا عالمية_ لم تعد سيدا ƽي تسير أعمالƞا[3] Ů بϭ أϮبƠ للسلطة التنƽيذية الدور البارز ƽي هذا العمϭ Ů وذلƙ من منطلق مبدأ الشراكة ƽي المبادرا ƽي التشريϭ. ƛن هذƞا الشراكƜة تƜƽرƯ أن تتابƜϭ الحكومة تحرƙ المشاريϭ التي بادرƨ بƞا Ů عبر كϭ مراحϭ العملية التشريعيةƛحتاῚ تضمن لƞا المرور إلاῚ الوجود كنƭ f قانوني تام . و لن يتƺƜاῚ لƞا ذلƙ إƛ بحضƜور مƢتƽƜϭ هذƞا العملية Ů و هو تحديد جدوϭ

---

[1] نصر الدين معمري ، مقا ل سابق ، ص ٢٥

و عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص ص ١٥٦ ، ١٦٣

[2] سعيد بوشعير ،علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري،أطروحة الدكتوراة،جامعة الجزائر،١٩٨٤،ص ٢٣٢

[3] Philippe Ardant, op, cit, p 526

الأعمال ، الذي بفضله يتحدد مصير كل مبادرة تشريعية ، أما المرور إلى الجلسة العامة للمناقشة ، و هو الطريق الصحيح. و إما أن يكون مصيرها الانتظار إلى حين قد يكون بعدها اندثارها نهائيا[1] .

لأجل هذا يعد جدول أعمال البرلمان نقطة تقاطع هامة بين السلطتين . و بالتالي فإما أن يكون ملتقى تعاون و تكامل و إما أن يكون موطن صراع و تضاد [2] .الأمر الذي جعل كثيرا من الدساتير تنص على وجوب اشتراك السلطتين في إعداده ، أو على الأقل إعطاء فرصة للحكومة للمساهمة في ذلك العمل .

و على الرغم من أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يعالج الموضوع بنص دستوري بحكم أنه عمل داخلي للبرلمان ، فإن التنظيمات لم تترك الفرصة في فرض هيمنة الحكومة على العملية و ذلك من خلال القانون العضوي ٩٩/٠٢ في جملة من المواد تكرس كلها هذه الهيمنة تماشيا مع نظرة المؤسس الدستوري و توجهه في إعطاء المكانة الأسمى للمبادرة الحكومية.

لقد نصت المادة ١٦ من القانون العضوي ٩٩/٠٢ على ما يلي : « يضبط مكتبا الغرفتين و ممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة ».

إذن ، و حسب المادة ١٦ فإن تحديد جدول الأعمال لكل دورة تشريعية هو عملية تشارك فيها أطراف ثلاثة: (مكتبا الغرفتين ، و ممثل الحكومة) ، و ليست عمل خالص للبرلمان . بل إن هذه الشراكة نفسها شراكة غير متوازنة ، لأن العبارة الأخيرة من المادة قد حددت الطرف الفاعل في العملية و صاحب الكلمة الفصل في ذلك و هو الحكومة . لأن ضبط الجدول إنما يكون تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة .

والحقيقة أن تحديد جدول الأعمال ما هو إلا ترتيب للمواضيع حسب الأولوية[3] و على هذا فمكتبا الغرفتين لا يملكان في العملية إلا اتباع ما يمليه ممثل الحكومة ، الذي يستطيع أن يبعد ما يشاء من مبادرات ولو بطريقة غير مباشرة . و لا نعتقد أن يكون

---

(1) نصر الدين معمري ، مرجع سابق ، ص ٣٢

(2) محديد حميد ، التشريع بالأوامر في الدستور ١٩٩٦ و تأثيره على استقلالية البرلمان، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر نص ١٩٠

(3) حول أولوية مشاريع الحكومة أنظر: محديد حميد مرجع سابق ،ص ١٩٦-١٩٧

الإبعاد يكون لمشاريع الحكومة ، بل سينصب على اقتراحات النواب ، و على المبادرات التي يتحمسون لمناقشتها . و في المقابل يقدم ما يشاء من مشاريع و حسب الأهمية التي تقدرها الحكومة لوحدها .

إن وضع تقدير أولوية المواضيع المبرمجة للنقاش على الحكومة معناها إقرار البرلمان حتى من تنظيم سير عمله ، و إعطاء الفرصة للحكومة لأن تسير العملية التشريعية بما يخدمها ، فتلجأ إلى تقديم مبادراتها التي تتوقع فيها معارضة من قبل النواب . و ذلك لاستنفاذ جهدهم و تبرهم ، خاصة مع طول الدورة التشريعية التي تستغرق أربعة أشهر على الأقل وفق ما نصت عليه المادة 118 من دستور 1996[1]. في حين تختار للمواضيع التي ترغب في تمريرها دون معارضة أوقاتا متأخرة من عمر الدورة التشريعية ، أين تضمن تغيب الكثير من النواب وعزوفهم عن حضور الجلسات لأسباب كرستها الممارسة البرلمانية في ظل الشعور بالتهميش و اللافعالية الذي يعيشه النائب اليوم.

أما اقتراحات النواب فتأتي في مرتبة ثانية بعد مشاريع الحكومة ، و بترتيب تتحكم فيه الحكومة أيضا لعموم لفظ نص المادة 16 السالفة الذكر .

وعلى ضوء هذا ، و وفق ما نصت عليه المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فجدول الأعمال يتضمن :

- مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية
- اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بشأنها
- الأسئلة الشفوية ...

إن الهيمنة الحكومية على تحديد جدول الأعمال لم يأت بها القانون العضوي ٩٩/٠٢ بل لقد سبقته الأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني في ظل أحادية المجلس إلى تكريسها .

[1] قد تمتد الدورة التشريعية إلى خمسة(٥) أشهر كأكبر حد و هو ما نصت عليه المادة ٠٥ من القانون العضوي ٠٢/٩٩

أي أن النواب أنفسهم قد أقروا بذلك ، و كأنهم يتنازلون عن حقهم بإقرارهم التام الذي ترجمه النظام الداخلي لمجلسهم[1] .

وإضافة إلى تحديد الأولوية ، فللحكومة حق آخر يجعلها تنفرد به تقدم ما تشاء من مبادرات تحت مبرر الصفة الاستعجالية . هذا المبرر الذي أقرته المادة ١٧ من القانون العضوي حين نصت على ما يلي :« يمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تلح على استعجاليته ».

إن هذه الأداة القانونية كفيلة بإعطاء الأسبقية للمبادرة الحكومية و لو كانت الدورة الجارية على وشك الانتهاء ، و هو ما أكدته الفقرة الثانية من نفس المادة بقولها : «عندما يصرح باستعجال مشروع قانون ، يودع خلال الدورة ، و يدرجه هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية ».

و بالتالي فبمجرد التصريح باستعجال مشروع قانون ما [2] ، يدرجه في جدول أعمال البرلمان في الدورة الجارية ، ولو أدى ذلك إلى تمديدها . و من جهة أخرى فإن أداء النواب سيتأثر سلبا - لا محالة - في مناقشة المشروع الاستعجالي وتقديم التعديلات اللازمة عليه[3] .

كما ترك للحكومة حق طلب إدراجه مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المختصة التقرير بشأنه في الأجل المحدد بشهرين و هو ما نص عليه القانون العضوي ٠٢/٩٩ في مادته ٢٦. و هنا نلاحظ أن حق الإدراج موقوف على الحكومة ، حتى و لو تعلق الأمر باقتراح قانون. و هو ما يجسد أبعاد أحادية الاقتراح و ترك الأمر للحكومة ، التي لا تمارس هذا الحق إلا إذا كان الاقتراح يتماشى و سياستها ، و بالتالي فما يعطى باليمين يؤخذ بالشمال[4] .

---

(1) نصر الدين معمري ، مرجع سابق ، ص ٣٣

(2) لقد جاءت المادة ١٧ بصيغة البناء للمجهول ، فلم تبين من يصرح بصفة الاستعجال لمشروع القانون و لا يكشف عن الغموض الوارد فيها إلا الممارسة العملية التي تؤكد أن الأمر متروك للحكومة .أنظر في الموضوع :إبراهيم قاوي ، رسالة سابقة ، ص ٢٥

(3) نصر الدين معمري ، مرجع سابق ، ص ٣٤

(4) لقد دأب المؤسس الدستوري الجزائري على هذا النهج في تنظيم السلطات و صلاحياتها ، فما من امتياز يمنح إلا و يسلب أو يقيد من جهة الاخرى و كل ذلك لصالح السلطة التنفيذية و خاصة رئيس الجمهورية و على حساب السلطات الأخرى ، أنظر في ذلك أطروحة الأستاذ عبد القادر حرطاني ، مرجع سابق ، ص ٣٥٤

ومن مظاهر تفضيل مشاريع الحكومة على اقتراحات النواب و استثناء مشروع قانون المالية من المبدأ في تحديد جدول الأعمال و فالمبدأ يقر بأن لا يضمن الجدول إلا المشاريع والاقتراحات التي تم إعداد التقارير بشأنها من قبل اللجان المختصة في أجل ٣ أيام على الأقل من تاريخ الجلسة و وفق ما جاء في الفقرة الأخيرة من المادة ٥٥ من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني . ولكن المادة نفسها استثنت في فقرتها الأخيرة مشروع قانون المالية من هذا الإجراء بصريح العبارة حيث يقول:« يستثنى مشروع قانون المالية من هذا الإجراء ».

أي أن إدراجه في الجدول لا يتوقف على تقرير اللجنة و بل له أن يمر مباشرة إلى المجلس لمناقشته بعد تسجيله . وفي ذلك مطلق التفضيل على أي اقتراح برلماني و بل وحتى على أي مشروع حكومي . ورغم منطقية هذا الإجراء بالنظر إلى أهمية قانون المالية و فإن في ذلك إهمال لدور اللجنة المختصة ومن خلاله للبرلمان . كما يعد ذلك من قبيل الزيادة في تغييب التوازن بين المبادرتين البرلمانية والحكومية [1].

وعلى ضوء ما سبق يتضح لنا بأنه بقدر ما تبرز لنا أهمية جدول الأعمال في ضبط وتسيير دورات البرلمان و بقدر ما ينكشف لنا غياب [illegible] في إعدادها و على الرغم من أن البعض يعرفه على أنه: ذلك العمل البرلماني الذي يحدد النشاط الرسمي للبرلمان في دورة تشريعية واحدة [2].

إن تنظيم جدول أعمال البرلمان وفق ما كرسه القانون العضوي ٩٩/٠٢ و الأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني لا ينتهي بنا إلا إلى نتيجة مفادها و هي وضع مكتبي الغرفتين في مرتبة تبعية لا يتعدى دورها فيها الاستشارة و إن لم نقل تسجيل ما تمليه الحكومة و هذا ما يجعل تحديد جدول أعمال البرلمان عملا حكوميا لا برلمانيا [3] .

---

(1) نصر الدين معمري ،مقال سابق ، ص ٣٤

(2) لقد عرف الفقيه Duguit جدول الأعمال بأنه :

« ذلك العمل الذي يحتوي على مجموعة المواضيع التي تكون موضوع نقاش في جلسة معينة ». أنظر في ذلك الطالب حميد محديد ، التشريع بالأوامر ، مرجع سابق ، ص ١٩٣

أما الأستاذ عبد الله بوقفة فقد عرفه في أطروحته « بأنه ذلك العمل الذي تباشره المؤسستين (المجلس و الحكومة) من أجل تقسيم مجموعة المواضيع و المسائل المطروحة على بساط النقاش ... ثم يعود في آخر التعريف ليصفه بأنه ذلك العمل البرلماني الذي يحدد عمل ممثلي الشعب ... »

عد إلى ذلك في أطروحته ، العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية ، ص ١٤٧ ، ١٤٨

(3) حميد محديد ، التشريع بالأوامر ، مرجع سابق، ص ١٩٧

و لعƔ هذا الرأƒ يتƋكد أكثر ƅي الدوراƘ غير العادية للبرلمان Ɨ حيƚ تستƋثر السلطة التنƅيذية ممثلة ƅي رئيس الجمƌورية بعملية تحديد جدوƔ الأعماƔ[(č)] Ɨ و هو ما أشارƘ إليƌ المادا ٢/čĔ حين نƭƘ علƑ ما يلي :« يمكن أن يجتمƲ البرلمان ƅي دورا غير عادية بمبادرا من رئيس الجمƌورية Ɨ و يمكن كذلƃ أن يجتمƲ باستدعاƇ من رئيس الجمƌورية بطلƔ من رئيس الحكومة أو بطلƔ من ثلثي(ď/٢) أعضاƇ المجلس الشعبي الوطنيƗ تƼتم الدورا الƺير عادية بمجرد ما يستنƅذ البرلمان جدوƔ الأعماƔ الذƒ استدعي من أجلƌ ».

إذن ƅالƛستدعاƇ للدورا غير العادية يكون من قبƔ رئيس الجمƌورية ƅي كƔ الأحواƔ وأيا كان ƭاحƔ المبادرا . و تحديد جدوƔ الأعماƔ إنما يكون من قبلƌ حسƔ الƅقرا الأƼيرا من المادا السابقة Ɨ بƔ و حسƔ تƋكيد المادا ٠Đ / ٠٢ من القانون العضوƒ ĕĔ / ٠٢ حين نƭƘ علƑ ما يلي : « يحدد المرسوم الرئاسي المتضمن دعوا البرلمان لعقد دورا غير عادية جدوƔ أعماƔ الدورا » .

وهنا تتكرس سيطرا السلطة التنƅيذية علƑ عملية المبادرا بالتشريƲ وتحكمƌا ƅيƌ علƑ مستوƐ هذƋ المرحلة الحاسمة Ɨ وهي تحديد جدوƔ الأعماƔ ليƭبƠ بذلƃ البرلمان هيئة ƛ تملƃ كامƔ الƭƜحياƘ ƅي تسيير أعمالƌا الداƼلية .

الƅرع الثالث : ƭƉƽ المبادرة بالتشريع

إضاƅة إلƑ أدواƘ التدƼƔ السابق بيانƌا Ɨ و التي تكرس من ƼƜلƌا –دائما- تƅوق المبادرا الحكومية علƑ اقتراƟ النواƔ مما أدƐ إلƑ غياƔ التوازن بين السلطتين ƅي ممارسة هذا الحق Ɨ ƅان هناƃ من الأدواƘ ما يزيد ƅي ترسيƣ الƔاهرا Ɨ بƔ إن من بينƌا ما يعتبر الأشد تƋثيرا علƑ مƭير المبادرا التشريعية و ƼƭƏة الƛقتراƟ النوابي Ɨ و هي أدواƘ قانونية تƌدƙ إلƑ تجميƌد وكبƠ المبادرا قبƔ التƭويƘ عليƌا عن طريق سحبƌا و ذلƃ لمƭلحة يقدرها من يملƃ سلطة السحƔ . أو بعد التƭويƘ عليƌا من قبƔ المجلس الشعبƌي الوطنƌي و ذلƃ بƎعمƌاƔ حق و رƅƯ المƭادقة علƑ مستوƐ مجلس الأمƌة

---

(1) نصر الدين معمري ، التشريع بالمبادرة ، مرجع سابق، ص ٣٤

و التمسك به.و هما صورتان كثيرا ما تؤديان إلى وأد المبادرة بالتشريع و عرقلة العملية التشريعية .

ثانيا : إعمال سلطة السحب اتجاه المبادرة التشريعية

إن سلطة السحب هي سلطة مقررة لكل من يملك حق المبادرة [1] ، و بالتالي فهي حق للحكومة و النواب أصحاب الاقتراح . و تمارس اختياريا في ظل أحكام المادة ٢٢ من القانون العضوي ٩٩/٠٢ المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و للعلاقة بينهما و بين الحكومة إذ تنص على ما يلي :« مع مراعاة أحكام الفقرة ٦ من المادة ١٢٠ من الدستور ، يمكن الحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني . كما يمكن سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها ، قبل التصويت عليها و يعلم مجلس الأمة و الحكومة بذلك يترتب على السحب توقف إسناد النص إلى اللجنة المختصة ولا يكون بالتالي ضمن جدول الأعمال .»

يرتبط إعمال السحب ارتباطا وثيقا بالحق في حضور أشغال اللجان المختصة [2] ، إذ أن هذا الحضور هو الذي سيكشف لصاحب المبادرة على المصير المتوقع لها.ولما كان حضور الحكومة حقا مكفولا بنص القانون بطلب منها أو بطلب من اللجنة [3] ، فإنها تستطيع أن تعمد إلى سحب مبادراتها متى توقعت معارضة البرلمان لها ، أو إحداث تعديلات جوهرية عليها لا تتوافق والهدف من المبادرة المودعة من قبل اللجنة المختصة .

و يترتب على ذلك توقف إسناد النص إلى اللجنة المختصة كما جاء في الفقرة الأخيرة من المادة ٢٢ من القانون العضوي ٩٩/٠٢ السابقة الذكر . و بالتالي سيكون السحب وسيلة الحكومة للتهرب من معارضة البرلمان و تفويت الفرصة على انتقاداتهم التي حضروها داخل اللجنة المختصة أو خارجها . إلا أن مصير هذه المبادرة المسحوبة لا يعني دائما انتهاءها عند هذا الحد ، بل قد تتخذ طريقا آخر لتصبح نصا قانونيا محدثا لأثره. و لا يصدق ذلك إلا بالنسبة لمبادرة الحكومة ، حيث تلجأ إلى آلية أخرى تحافظ بها على النص المشروع الذي سحبته خاصة إذا كان للمشروع أثر كبير في تنفيذ الحكومة لبرنامجها.

---

(1) سعيد مقدم ، مقال سابق ، ص٠٧

(2) نبيلة لدرع ، رسالة سابقة ، ص ٩١

(3) أنظر المادة ٢٧ من القانون العضوي ٩٩/٠٢

وأداتها في ذلك الاتفاق مع رئيس الجمهورية على إصدارها بموجب أمر رئاسي [1] و بالتالي تفويت الفرصة على النواب في مناقشة المشروع أو إدخال تعديلات عليه بل إن كل التعديلات المدخلة عليه قبل سحبه مصيرها الزوال . و هو ما يمثل خطورة أكبر لكون المبادرة البرلمانية التي تعتبر من أهم وسائلها المبادرة بالتعديل [2] مهددة و إن الحكومة تملك حق السحب في أي وقت شاءت قبل أن يصوت عليه المشروع من قبل المجلس الشعبي الوطني [3] أي بعد أن تكون المبادرة قد قطعت شوطا كبيرا .

أما ما يسحب من اقتراحات النواب فيسبب ضرورة انتظار مرور أجل اثني عشر شهرا للمبادرة به من جديد [4] و بالتالي فسلطة السحب بالنسبة للنواب تعتبر سلطة لإعدام اقتراحاتهم . في حين تعتبر بالنسبة للحكومة سلطة لمنح التفوق لمشاريعها ما دامت تملك طريقة أخرى لإصدارها.كما أنها سلطة لمواجهة حق النواب في المبادرة بالتعديل .

إن هذه الصورة من السحب هي التي يكون فيها الأمر اختياريا خاضعا لتقدير أصحاب المبادرة بالتشريع فيلجؤون إليه إعمال حقهم متى رأوا في ذلك مصلحة .

غير أن هناك صورة ثانية للسحب و هي عندما يتم سحب القانون وفق الحالة التي فرضتها المادة ١٢٠ من الدستور في الفقرة السادسة . و هي عند عدم المصادقة على النص التوفيقي الذي تخلص إليه اللجنة المتساوية الأعضاء أي حالة استمرار الخلاف كما سماها المؤسس الدستوري ذلك الخلاف الذي يتوالد إثر عن رفض المصادقة من قبل مجلس الأمة .

---

(1) إبراهيم قاوي ، رسالة سابقة ، ص ١٩

(2) د عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة ، مرجع سابق ،ص ١٧٨

(3) ففي فرنسا تملك الحكومة حق السحب قبل المصادقة على مشروعها من البرلمان ، أي الغرفتين ، و ذلك كونهما تملكان حق التعديل معا ،، فيتم السحب بعد القرءة الأولى أو القراءة الثانية.

(4) أنظر المادة ٢٤ من القانون العضوي ٠٢/٩٩

ثانيا : رفض المصادقة كأداة لعرقلة المبادرة بالتشريع

إذا كان حق الاعتراض الممنوح لرئيس الجمهورية أداة من أدوات عرقلة المبادرات بالتشريع غير أنه أقل تأثيرا من حق الرفض الممنوح لمجلس الأمة [1] ذلك أن الأول يمكن تجاوزه عن طريق تحقيق الأغلبية المطلوبة للتصويت في القراءة الثانية للمجلس الشعبي الوطني بيد أن رفض مجلس الأمة لا يمكن تجاوزه بأي وسيلة إذا تم التمسك به.

فرغم أن النص محل الخلاف سيحال على اللجنة المتساوية الأعضاء للخروج بنص توفيقي تتم المصادقة عليه بإجراءات مماثلة لأي مبادرة تشريعية فكان ذلك لا يمنع من تمسك مجلس الأمة برفضه مما استدعى سحب النص أعمالا للفقرة السادسة من المادة ١٢٠ من الدستور التي تنص على ما يلي: « في حالة استمرار الخلاف يسحب النص ».

و بسحب النص تكون نهاية المبادرة التشريعية في الطريق غير الصحيح و هو حكم ينطبق على أي مبادرة سواء كانت مشروعا أو اقتراحا . هذا من حيث ظاهر النص و في حالة اعتبار أن مجلس الأمة غرفة حيادية جاءت لإعادة التوازن بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية .

و لكن الواقع خلاف ذلك فمجلس الأمة إنما هو أداة تتحكم في تحركاتها السلطة التنفيذية وفق النظام الذي تريده . و مفتاح تحكمها هو الثلث المعين في هذه الهيئة لأن ولاءه إنما يكون لمن عينه أي رئيس الجمهورية [2].

إن فاعلية الثلث المعين إنما تظهر عند إعمال حق الرفض في المصادقة و بالتالي العمل على كبح المبادرة بالتشريعية و قد ضمن المؤسس الدستوري هذه الفعالية حينما وضع قرار المصادقة على موافقة و ذلك باشتراطه لنصاب ٣/٤ أعضاء مجلس الأمة في المصادقة على أي مشروع أو اقتراح يمر أليه من المجلس الشعبي الوطني .

و على هذا فالغاية الحقيقية التي من اجلها وجد مجلس الأمة هي الوقوف إلى جانب السلطة التنفيذية في كبح أي مبادرة تشريعية لا توافق رضا هذه الأخيرة و هي سلطة لم

---

(1) ماجد راغب الحلو ، مرجع سابق ، ص ٢٧٩

(2) إن ما يحافظ على هذا الولاء هو تخوف العضو المعين من عزله عند تجديد أعضاء مجلس الأمة بعد ثلاث سنوات ، لأن من يملك سلطة التعين يملك سلطة العزل.

أنظر في الموضوع :

A . K Hartani , op , cit , p 354

F . Ben abou Kiranie, op , cit , p 228

تعط للغرفة الثانية في أنظمة بيكاميرالية مماثلة [1].

و قد عبر المؤسس الدستوري عن هذه الغاية في باب الأحكام الانتقالية و في المادة 180 منه حين نص على ما يلي:« يمارس المجلس الشعبي الوطني المنتخب السلطة التشريعية كاملة حتى تنصيب مجلس الأمة يمكن رئيس الجمهورية وقف إصدار القوانين المتخذة بمبادرة من النواب إلى غاية المصادقة عليها من قبل مجلس الأمة»

إن نص المادة صريح و واضح بأن مجلس الأمة ما هو إلا مجلس للوقوف في وجه مبادرة النواب و خاصة في ظل توقع تشكيل المجلس الشعبي الوطني على اعتراض رئيس الجمهورية .

و إذا لم تنص هذه الفقرة فلماذا يوقف رئيس الجمهورية إصدار القوانين المتخذة بمبادرة من النواب إلى غاية المصادقة من قبل مجلس الأمة – الذي لم ينصب إلا بعد سنتين من صدور دستور 1996 – و الحال إن رئيس الجمهورية يملك حق الاعتراض على أي نص يصوت عليه المجلس[2] و يرى فيه مساسا و تجاوزا لأحكام الدستور ؟

و لماذا يتخذ هذا الإجراء ضد اقتراحات النواب فقط ؟

إن هذا التصور هو الذي يؤيد الرأي القائل بأن مجلس الأمة ما هو إلا أداة لكبح اقتراحات النواب [3] فتعمد السلطة التنفيذية إلى إعمالها كلما مرر نص من المجلس الشعبي الوطني لا تتوافق و سياستها و برنامجها الحكومي .

و وفق هذا التصور يصبح مجلس الأمة – بالرغم من انه غرفة برلمانية – أداة تعمل على منع التفوق لصالح المبادرة الحكومية بكبح و إعدام كل اقتراح برلماني .

و ما يزيد في تأكيد دور الرفض من قبل مجلس الأمة في تعطيل المبادرة التشريعية هو تحكم رئيس الحكومة في تسيير مراحل حل مسائل الخلاف بين الغرفتين و وقف انعقاد

---

(1) النظام الفرنسي حرم مجلس الشيوخ في مثل هذه السلطة بل جعل للحكومة الحق في اللجوء الى الجمعية العامة أي الغرفة الاولى في انهاء حالة الخلاف. أنظر في الموضوع : DIDIER Maus , op , cit , p 53

(2) هذا ما نصت عليه كل ادساتير الجزائرية و أكده دستور ١٩٩٦ في المادة ١١٨

(3) علي شفار ، رسالة سابقة ، ص ٦٨

الخاتمة

إن النتيجة التي يمكن أن نخلص إليها من خلال دراستنا هذه ، هي أن النظام السياسي الجزائري لم يشذ عن الظاهرة العالمية المتمثلة في تدهور البرلمانات وازدهار ما يسمى بالحكومة المشرعة ، بحكم ما أفضى إليه التطور في الدولة الحديثة ، التي تشابكت نشاطاتها وتعقدت فأصبحت الدولة ممثلة في السلطة التنفيذية هي الأقدر على تنظيم هذه النشاطات وتسييرها بحكم أنها هي الأقرب. في حين ابتعدت السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان عن هذا الواقع ، مما جعلها عاجزة على أن تسن من القوانين ما يقدر على تنظيم هذه الحياة ، حتى وإن منحت ممارسة هذه السلطة دون منافس كما في الولايات المتحدة الأمريكية التي أعطت برلمانها (الكونغرس) هو الآخر عاجزا ، فهو تأتي قوانينه إلا بما يشبه الهيكل العظمي الخالي من الحياة .

ولكن إذا كانت درجة التدهور والتقهقر على مستوى الدول المتطورة كفرنسا و الولايات المتحدة الأمريكية ، إلى حد لا يشارك فيه البرلمان في مجال المبادرات التشريعية إلا بنسبة ٢٠% ، تاركا المجال لمشاريع القوانين الآتية من السلطة التنفيذية لتحقق النسبة المتبقية ، بالرغم من أن الأمر كذلك . فإن الوضع في الجزائر – كما في كل الدول النامية – قد وصل إلى حد ألا تفوق نسبة الاقتراحات البرلمانية ٢ % من مجموع المبادرات المعروضة على البرلمان ، كحد أقصى في العهدة التشريعية الرابعة .

إلا أن الأمر لم يكن وليد الواقع العام وحده ، و إنما هو نتاج التنظيم الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري على مستوى النص الدستوري أولا ثم التنظيم ثانيا .

ولئن كان الأمر مفهوما في ظل الحزب الواحد ، فإنه من الصعب تقبله في عهد التعددية الحزبية التي فرضتها التحولات السياسية و الاقتصادية فجاء دستور ١٩٨٩ لتكريس مبادئ الديمقراطية على مستوى الممارسة السياسية .ولقد استطاعت الجزائر أن تقطع شوطا كبيرا في هذا المجال لا يمكن إنكاره مقارنة بأنظمة سياسية مجاورة .

أتيحƘ من ǋǊǗǷ الƼرƮة لممثلي القوǎ السياسية أن يشاركوا Ƽي ممارسة السلطة التشريعيةǛ وبالتالي تحقيق التناوǓ علǛ مقاعد البرلمان Ǜ ولكنǋ - ولƻسƧ – تناوǓ علǛ المقاعد بالمعنǛ الحقيقي Ǜ المجازǛ للƼǛ . أما أن يكون تناوبا علǛ ممارسة السلطة الƼعلية Ƽي مجاǇ التشريǓ Ǜ ƼƼن الأمر ما يزاǇ بعيدا Ƽي ǇƯ تنƲيم محبƜ لممارسة هذƋ السلطة Ǜ تكرسƘ Ƽيǋ هيمنة السلطة التنƼيذية بƼضǇ ما أتاحƘ لǋا النƮو f القانونية من ƘليƘ و أدواƘ . تبتدأ بحƮر المجاǇ الذǛ يتحرƩ Ƽيǋ البرلمان Ƽي مقابǇ ƼسƳ المجاǇ واسعا أمام السلطة التنƼيذية Ƽي ممارسة الوƲيƼة التشريعية عن طريق السلطة التنƲيمية التي عبر الƼقǋ الدستورǛ علǛ ضرورتǋا لتسيير شƌون الدولة الحديثة . أو عن طريق اقتحام مجاǇ البرلمان – رغم حƮرƋ – تحƘ مبرر الضرورƭ الذǛ يتسǓ مجالǋ أو يضيق بحسǓ شƮƯية رئيس الجمǋورية Ǜ ƮحƓ الƯƮتƯƮ f Ƽي هذا الميدان ذلƩ أن الأمر لسلطتǋ التقديرية وحدها . ثم عن طريق المبادرƭ التشريعية نƼسǋا Ǜ ولكن بما ƯضمƓ يضمن التƼوق Ƽي هذا المجاǇ أيضا Ǜ حتǛ بعد تبني ثنائية المجلس النيابي . والذǛ كان من أهداƼǋ تحقيق التƲوازن وƼق ما جاƇ Ƽي المذكرƭ الرئاسية التي وجǋǋا رئيس الجمǋورية (ليمين زرواǇ) بتاريƣ čč ماǛ čĕĕ٦ و المتعلقة بالمراجعة الدستورية .

لقد كان ينتƲر أن يكون مجلس الأمة مجلسا لإعادƭ التوازن حقيقة و إعادƭ الƜعتبار للمƌسسة التشريعية Ƽي ممارسة ƯƮتƯƮǋا الذǛ باƘ مƼتكا منǋا طواǇ عǋدƭ الحزǓ الواحد ƮƯة Ƽي ǇƯ دستور čĕē٦ بǇ و حتǛ Ƽي عǋد التعددية Ƽي ǇƯ دستور čĕĕ٦.

و لكن الشيƇ المƼاجƐ أن المƌسس الدستورǛ Ƽسر إعادƭ التوازن المرجوƮ ƭلƠ السلطة التنƼيذية انطƻƼقا من نƲرƭ رجاǇ التنƼيذ الذين كانوا يرون أن الƜƮتƻƼǇ الواƾǓ بين السلطتينǛ إنما هو ƮƼتƻǇ لƮƠ البرلمان كما كان حادثا Ƽي Ƽرنسا Ƽي ǇƯ الجمǋورية الثالثة و الرابعة Ǜ أǛ قبǇ دستور čĕ٥Ĕ . Ƽي حين أن الحقيقة ǷǗƧ ذلƩ Ƽالبرلمان الجزائرǛ لم يكن سوǎ رمزا ومƲǋرا Ʈوريا للديمقراطية .

وبڙذا ڤعوٻ أن يكـۆون ميـۆد الڗرڤۆة الثانية إيذانا بـﭏعادا اﭑﭒﭓﭔ ﭕ ﭖ التشريعي

للبرلمان ۆ ودڤعڰ للمساهمة الڤعلية ڤي ﭖناعة القوانين ۆ وتحسين دورڙا ڤي ذلاا كما كان

ينتٮار من تبني نـۆام المجلسين ۆ ﭑﭒ ۃ ڤي ٮۆ التعددية الحزبية ۆ أين تتاڤ الڤر ﭕ

لمشاركة كٮۆ القوۃ السياسية والتوجڙﭓ الإيديولوجية ۆ ڡۆ التناڤس علۃ التمثيۆ الأحسن.

إذا ڤعوٻ أن يكون كٮۆ هذا ۆ كان العكس . ڤمجلس الأمة - وڤق ما أعطي من

ﭑﭒﭓﭔﭕ - إنما هو هيئة لإضعاﭖ السلطة التشريعية و تڤتيتڙا ۆ ما دام مقﭖ ۃ من

ممارسة سلطة المبادرا بالتشريۆ . بۆ لقد كان أداا لتمكين التڤوق ﭑﭒﭓ السلطة التنڤيذية

ڤي مجاۆ المبادرا بالتشريۆ عن طريق سلطة الرڤٻ التي يستطيۆ أن يواجڰ بڙا

النﭖ و ﭕ القانونية القادمة إليڰ من المجلس الشعبي الوطني وڤق ما يﭑدم أﭖحاﭒ الڤضۆ

ڤي تعين ثلثڰ الڤاعۆ ڤي ﭖناعة القرار .

إن هذا التوجڰۆ ڤي تكريس هيمنة السلطة التنڤيذية ڤي ممارسة السلطة التشريعية

ككۆ ۆ وعلۃ المبادرا التشريعية ﭑﭒ ۃ ۆ أمر متوڤۆ مادامﭓ القواعد القانونية المنۆامة

لڙذا المجاۆ حتۃ الدستورية منڙا ۆ إنما هي من اقتراﭑ السلطة التنڤيذية ۆ إذ ۆ تڤتي إۆ

بمبادرا من رئيس الجمڙورية وذلاا بحكم سيطرتڤا علۃ سلطة المبادرا بالتعديۆ

الدستورۃ . و هي سلطة ممنوحة لڰ علۃ مستوۃ كٮۆ الدساتيرۆ حيﭏ يحتۆ مكانة رئيسية

ومڙيمنة ڤي هذا المجاۆ ۆ بالرغم من وجود برلمان منتﭒ .

ڤدستور ١٩٦٣ و من ﭑﭒ المادا ١٩١ يعطيڰ السلطة الڤعلية ڤي حق المبادرا بالتعديۆ

الدستورۃ رغم إعطاﭓ ذلاا الحق للبرلمان .

أما دستور ١٩٧٦ لقد أعطاڙا اﭑﭒﭓﭔ ﭕ بمڤردڙا بموجﭒ المادا ١٩١.

ڤي حين جاﭓ الدستور الجديد ١٩٨٩ بمبدأ إشراا ممثلي الشعﭒ ڤي ممارسة هذا الحق

ولكن ڤي ٮۆ شروط تكرس هيمنة رئيس الجمڙورية ۆ و تعطيڰ السلطة التقديرية المطلقة

ڤي عرٻ المبادرا البرلمانية علۃ اﭑستڤتاﭓ ۆ الذۃ يﭑﭒ سلطة ﭑﭒ ۃ لرئيس الجمڙورية

وذلاا بموجﭒ المواد ١٦٣ – ١٦٤ – ١٦٥ .

إن كý هذا يجعلنا نعود إلٓ النقطة التي منǆا انطلقنا ﻓي دراستنا هذǇ ، أ ٓ إلٓ مقولة الأستاذ " روبيǋ كوٮار " « من يملا سلطة الاقتراƟ ﻓǌو الذ ٓ يحكم » لنجد أن هيمنة السلطة التنﻔيذية علٓ سلطة المبادرا بالتعديý الدستور ٓ ، هي التي كرسƘ بالﻔعý ذلا التﻔوق الذ ٓ تمتاز بǊ المبادرا الحكومية علٓ المبادرا العادية .

وبǌذا تحقق للسلطة الدƥيلة التﻔوّق ﻓي ميدان سن التشريų بكý أنواعǊ (التشريų الأساسي ، التشريų العاد ٓ و العضو ٓ ، و التشريų الﻔرعي) ، لتƺدو السلطة التنﻔيذية هي نﻔسǌا السلطة التشريعية من الناحية الوﻇيﻔية .

في حين تبƾǋ البرلمان مƊسسة مشلولا في مشروعية وجودǋا ما دام لا تحياتهاŰ تسلب منها مرارا !!

اللجنة المتساوية الأعضاء على طلب منه! ثم تحكمه في عرض النص التوفيقي على الغرفتين من جديد وفق ما سبق بيانه [1] .

و بهذا أصبح أداة السحب سواء كان اختياريا أو بقوة القانون أداة أخرى تؤكد على تقوية مركز السلطة التنفيذية للتحكم في العملية التشريعية بواسطة التحكم في مصير كل مبادرة تشريعية . وهذا ما أدى إلى اضمحلال المبادرة البرلمانية بصورة تجعلها لا تكاد تذكر مقارنة مع مشاريع الحكومة بل حتى الاقتراحات التي يتقدم بها النواب لا يقبل منها إلا القليل النادر[2]

---

(1) عد إلى رسالتنا هذه ، ص ٨٢

(2) على سبيل المثال في الفقرة التشريعية الرابعة تقدم النواب بـ١٧ اقتراحا لم يتم التصويت على أي منها و ذلك مقابل ٤٧ مشروع قانون تم التصويت على ٤٤ مشروع منها و سحبت الحكومة الثلاثة المتبقية

الøøøاتمøqا

إن النتيجة التي يمكن أن نƤl f إليǹا من ŷŭP دراستنا هذƪ ŭ هي أن النƲام السياسي الجزائرĭ لم يشذ عن الƲاهرا العالمية المتمثلة ƽي تدهور البرلمانƘ وازدهار ما يسمĭ بالحكومة المشرعة ŭ بحكم ما أƽضĭ إليǊ التطور ƽي الدولة الحديثة ŭ التي تشابكƘ نشاطاتǹا وتعقدƘ ƽǅƮبحƘ الدولة ممثلة ƽي السلطة التنƽيذية هي الأقدر علĭ تنƲيم هذا النشاطƘ وتسييرها بحكم أنǹا هي الأقرƔ. ƽي حين ابتعدƘ السلطة التشريعية ممثلة ƽي البرلمان عن هذا الواقŷ ŭ مما جعلǹا عاجزا علĭ أن تسن من القوانين ما يقدر علĭ تنƲيم هذا الحيااŭ حتĭ وإن منحƘ ممارسة هذƪ السلطة دون مناƽس كما ƽي الوŇيااƘ المتحدا الأمريكية التي أƮبƠ برلمانǹا (الكونƺرس) هو اŇƤر عاجزا ŭ ƽŭ تƽǈتي قوانينǊ إŇ بما يشبǊ التǹيكŷ العƲمي اƤǅالي من الحيااا .

ولكن إذا كانƘ درجة التدهور والتقǹقر علĭ مستوă الدوŷ المتطورا كƽرنسا و الوŇيااƘ المتحدا الأمريكية ŭ إلĭ حد Ň يشاراا ƽيǊ البرلمان ƽي مجاŷ المبادراƘ التشريعية إŇ بنسبة ۰č% ŭ تاركا المجاŷ لمشاريŷ القوانين اŇتية من السلطة التنƽيذية لتحقق النسبة المتبقية ŭ بالرغم من أن اǅŇƤƮl f Ǌ . ƽǚن الوضŷ ƽي الجزائر – كما ƽي كŷ الدوŷ النامية – قد وƮŷ إلĭ حد أŇ تƽوق نسبة اŇقتراحاƘ البرلمانية ۲ % من مجموƱ المبادراƘ المعروضة علĭ البرلمان ŭ كم حد ƽ t ي العǹدا التشريعية الرابعة .

إŇ أن الأمر لم يكن وليد الواقŷ العام وحدƪ ŭ و إنما هو نتاƚ التنƲيم الذĭ تبناƪ المƊسس الدستورĭ الجزائرĭ علĭ مستوă النƮ f الدستورĭ أوŇ ثم التنƲيم ثانيا .

ولئن كان الأمر مǹضوما ƽي Ʋŷ الحزƔ الواحد ŭ ƽǚنǊ من الƮعƔ تقبلǊ ƽي عǹد التعددية الحزبية التي ƽرضتǹا التحوŇƘ السياسية و اŇقتƮادية ƽجاƅ دستور ĕĔĕč لتكريس مبادƏ الديمقراطية علĭ مستوă الممارسة السياسية .ولقد استطاعƘ الجزائر أن تقطŷ ùùŭ شوطا كبيرا ƽي هذا المجاŷ Ň يمكن إنكارƪ مقارنة بǅنƲمة سياسية مجاورا .

أتيحK من NJŭP الفرTة لممثلي القوă السياسية أن يشاركوا 5ي ممارسة السلطة التشريعيةǙ وبالتالي تحقيق التناوY عل�ثر مقاعد البرلمان Ǚ ولكنNJ - ولŨسƧ – تناوY علĂ المقاعد بالمعنĂ الحقيقي Ǘ المجازĭ للƱ5 . أما أن يكون تناوبا علĂ ممارسة السلطة الفعلية 5ي مجاǇ التشريǇ Ǚ 5ƎنƐ الأمر ما يزاǇ بعيدا 5ي ƱǇ تنƱيم محباƖ لممارسة هذƖ السلطة Ǚ تكرسK 5يNJ هيمنة السلطة التنفيذية بفضǇ ما أتاحK لnjا النTو f القانونية من آلياK و أدواK . تبتدأ بحTر المجاǇ الذĭ يتحرƖ 5يNJ البرلمان 5ي مقابǇ 5سƠ المجاǇ واسعا أمام السلطة التنفيذية 5ي ممارسة الوƱي5ة التشريعية عن طريق السلطة التنƱيمية التي عبر الفقNJ الدستورĭ علĂ ضرورتnjا لتسيير شƌون الدولة الحديثة . أو عن طريق اقتحام مجاǇ البرلمان – رغم حTرƖ – تحK مبرر الضرورƖ الذĭ يتسǞ مجالNJ أو يضيق بحسY شTPية رئيس الجمnjورية Ǚ TحلY اŮPتTlا f 5ي هذا الميدان ذاƖ أن الأمر Pاضǜ لسلطتNJ التقديرية وحدها . ثم عن طريق المبادرƖ التشريعية نفسnjا Ǚ ولكن بما يضمن التفوق 5ي هذا المجاǇ أيضا Ǚ حتĂ بعد تبني ثنائية المجلس النيابي . والذĭ كان من أهداNJ5 تحقيق التƱوازن و5ق ما ƱاC جا 5ي المذكرƖ الرئاسية التي وجnjnjا رئيس الجمnjورية (ليمين زرواǇ) بتاريƣ čč ما ĭ čĕē٦ و المتعلقة بالمراجعة الدستورية .

لقد كان ينتƱر أن يكون مجلس الأمة مجلسا لإعادƖ التوازن حقيقة و إعادƖ الǗعتبار للمƌسسة التشريعية 5ي ممارسة ŮPتTlاTnjا الذĭ باK مفتكا منnjا طواǇ عnjدƖ الحزY الواحد PTlة 5ي ƱǇ دستور čĕē٦ بǇ و حتĂ 5ي عnjد التعددية 5ي ƱǇ دستور čĕě٦.

و لكن الشيC المفاجƐ أن المƌسس الدستورĭ 5سر إعادƖ التوازن المرجوƖ لTƖƠ السلطة التنفيذية انطŨقا من نƱرƖ رجاǇ التنفيذ الذين كانوا يرون أن اŮPتŨŭǇ الواقY بين السلطتينǙ إنما هو اŮPتŨǇ لTƖƠ البرلمان كما كان حادثا 5ي 5رنسا 5ي ƱǇ الجمnjورية الثالثة و الرابعة Ǚ أĭ قبǇ دستور čĕ0Ĕ . 5ي حين أن الحقيقة PŭƧ ذاƖ 5البرلمان الجزائرĭ لم يكن سوă رمزا ومƱnjرا Tوريا للديمقراطية .

وبهذا فعوض أن يكون ميلاد الغرفة الثانية إيذانا بإعادا الاعتبار للعمل التشريعي للبرلمان ، ودفعه للمساهمة الفعلية في صناعة القوانين ، وتحسين دوره في ذلك كما كان ينتظر من تبني نظام المجلسين ، خاصة في ظل التعددية الحزبية ، أين تتاح الفرص لمشاركة كل القوى السياسية والتوجهات الإيديولوجية ، مع التنافس على التمثيل الأحسن.

إذا فعوض أن يكون كل هذا ، كان العكس . فمجلس الأمة - وفق ما أعطي من اختصاصات - إنما هو هيئة لإضعاف السلطة التشريعية و تقييدها ، ما دام مقيد من ممارسة سلطة المبادرا بالتشريع . بل لقد كان أداة لتمكين التفوق المطلق للسلطة التنفيذية في مجال المبادرا بالتشريع عن طريق سلطة الرفض التي يستطيع أن يواجه بها النصوص القانونية القادمة إليه من المجلس الشعبي الوطني وفق ما يقدم أعضاؤه المعينين في تعين ثلثه الفاعل في صناعة القرار .

إن هذا التوجه في تكريس هيمنة السلطة التنفيذية في ممارسة السلطة التشريعية ككل ، وعلى المبادرا التشريعية خاصة ، أمر متوقع مادامت القواعد القانونية المنظمة لهذا المجال حتى الدستورية منها ، إنما هي من اقتراح السلطة التنفيذية ، إذ لا تأتي إلا بمبادرا من رئيس الجمهورية وذلك بحكم سيطرته على سلطة المبادرا بالتعديل الدستوري . و هي سلطة ممنوحة له على مستوى كل الدساتير ، حيث يحتل مكانة رئيسية ومهيمنة في هذا المجال ، بالرغم من وجود برلمان منتخب .

فدستور ١٩٦٣ و من خلال المادا ١٧١ يعطيه السلطة الفعلية في حق المبادرا بالتعديل الدستوري رغم إعطاء ذلك الحق للبرلمان .

أما دستور ١٩٧٦ لقد أعطاها الاختصاص بمفرده بموجب المادا ١٩١.

في حين جاء الدستور الجديد ١٩٨٩ بمبدأ إشراك ممثلي الشعب في ممارسة هذا الحق ولكن في ظل شروط تكرس هيمنة رئيس الجمهورية ، و تعطيه السلطة التقديرية المطلقة في عرض المبادرا البرلمانية على الاستفتاء ، الذي يظل سلطة خاصة لرئيس الجمهورية وذلك بموجب المواد ١٦٣ – ١٦٤ – ١٦٥ .

إن كل هذا يجعلنا نعود إلى النقطة التي منها انطلقنا في دراستنا هذه ، أي إلى مقولة الأستاذ " روبير كوفار " « من يملك سلطة الاقتراح هو الذي يحكم » لنجد أن هيمنة السلطة التنفيذية على سلطة المبادرة بالتعديل الدستوري ، هي التي تكرس بالفعل ذلك التفوق الذي تمتاز به المبادرة الحكومية على المبادرة العادية .

وبهذا تحقق للسلطة الدخيلة التفوق في ميدان سن التشريع بكل أنواعه (التشريع الأساسي ، التشريع العادي و العضوي ، و التشريع الفرعي) ، لتغدو السلطة التنفيذية هي نفسها السلطة التشريعية من الناحية الوظيفية .

في حين يبقى البرلمان مؤسسة مشلولة في مشروعية وجودها ما دامت صلاحياتها تسلب منها مرارا !!

قøøائمة المøøراجøع

المƊاƺ‌ا :

باللƸة العربية:

č- د.إبراهيم عبد العزيز شيحاŬ النƲام السياسية و القانون الدستورĬ Ŭ منشƋا المعارƼŬ الإسكندريةŬ ٢٠٠٠.

٢- د. زهير شكر Ŭ الوسيط ƺي القانون الدستورĬ Ŭ الجزƇ الأوý Ŭ المƌسسة الجامعية للدراساƘ و النشر و التوزيý Ŭ الطبعة الثالثة Ŭ بيروƘ Ŭ لبنان Ŭ čĕĕĐ

ď- أ.لورانس غراهام و ƤƢرونŬ السياسة والحكمŬ ترجمة د عبد اŸ بن ƺƞد عبد اŸ اللحيدانŬ جامعة الملƃ سعود للنشر و العلم والمطابý Ŭ ٢٠٠٠.

Đ– د.لمين شريطŬ الوجيز ƺي القانون الدستورĬ و المƌسساƘ السياسية المقارنةŬ دارالمطبوعاƘ الجامعيةŬ الطبعة الثانيةŬ ٢٠٠٢.

٥- د.ماجد راغƔ الحلوŬ القانون الدستورĬ Ŭ دار المطبوعاƘ الجامعيةŬ الإسكندريةŬ čĕĕē.

٦- أ.موريس ديƺرجيŬ ترجمة د.جورƞ سعدŬ المƌسساƘ السياسية و القانون الدستورĬ Ŭ الأنƲمة السياسية الكبرăŬ المƌسسة الجامعية للدراساƘ و النشر والتوزيýŬ الطبعة الأولĨ Ŭ بيروƘŬ čĕĕ٢.

ē- د.محمد الƬƫير بعليŬ قانون الماليةŬ دار بعليŬ الجزائرŬ ٢٠٠Đ.

Ĕ- د. محمد طربوƫ Ŭ السلطة التشريعية ƺي الدوý العربية Ŭ المƌسسة الجامعية للدراساƘ و النشر و التوزيýŬ بيروƘ Ŭ لبنان Ŭ الطبعة الأولĨ Ŭ čĕĕ٦

ĕ– د.محمد سليمان الطماوĬŬ السلطاƘ الثŮƚ ƺي الدساتير العربية المعاƬرا و ƺي الƺكر الإسŮميŬ دار الƺكر العربيŬ الطبعة السادسةŬ čĕĕ٦

č٠- د.محمد سعيد جعƺورŬ مدƢý للعلوم القانونبة-الوجيز ƺي نƲرية القانون-Ŭ دار هومةŬ ٢٠٠ď.

١١- د.محمد عبد المعز نصر، في النظريات و النظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، ١٩٧٢.

١٢- د.مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٦.

١٣- د.مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٣.

١٤- د.سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الطبعة الثانية، الجزائر، ١٩٩٣.

١٥- د.عبد الكريم علوان، النظم السياسية و القانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، ١٩٩٩.

١٦- د.عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة، الجزائر، ٢٠٠٢.

١٧– د.عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري – نشأة، تشريعا، فقها – دار الهدى، الجزائر، ٢٠٠٥.

١٨- د.فريدة محمدي، مدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ٢٠٠٠.

١٩- د.قزو محمد أكلي، دروس في الفقه الدستوري و النظم السياسية (دراسة مقارنة)، دار الخلدونية، الجزائر، ٢٠٠٣.

باللغة الفرنسية:

1. Arnaud Martin , Le président des assemblées parlementaires sous
la V° République , L . G . D . J , 1996
2. Avril Pierre et GICQUEL Jean : Droit parlementaire ,
Montchrestien, 1988.
3. Didier Maus , aborder le droit constitutionnel , Edition de Seuil ,
Paris , 1998 .
4. Bernard Chantebout , Droit constitutionnel et science politique ,
Armond conlin , 16 Edition , Paris , 1999
5. Jean-Claude MASCLET et Jean Paul VALETTE : Droit
constitutionnel et institutions politiques, Edition Dalloz, Paris,
1994.
6. Jean Piérre CAMBY et Piérre SERVENT, Le travail parlementaire
sous la 5 eme République, Montchrestien, Paris, 1998.
7. Philippe ARDANT, Institution politique et droit constitutionnel,
8éme edition, 2 delta, 1996.
8. Yves GUCHET et Jean CATSIAPIS, droit constitutionnel,
Ellipses, 1996.

الرسائل و الأطروحات الجامعية :

رسائل الماجيستار

١- إبراهيم قاوي، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، ٢٠٠٢

٢ - حميد محديد، تشريع بالأوامر في دستور ١٩٩٦ و تأثيرها على استقلالية البرلمان، جامعة الجزائر، ٢٠٠٢.

٣- نبيلة لدرع، التفرقة بين المجال التشريعي و المجال التنظيمي في النظام الجزائري، جامعة الجزائر، ٢٠٠٤.

٤ - سعيد أوصيف، تدهور المعيار التشريعي في النظام السياسي الجزائري، جامعة الجزائر، ٢٠٠١–٢٠٠٢ .

٥ – علي شفار، نظام المجلسين و دورها في العمل التشريعي، جامعة الجزائر، ٢٠٠٤.

٦ - فاطمة شنوفي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، جامعة الجزائر، ٢٠٠١.

الأطروحات :

باللغة العربية :

č - عبد Ÿا بوقفةÜ العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية من ýǔP تطور النظام السياسي الجزائري Ü جامعة الجزائرÜ ٢٠٠č.

٢ - سعيد بوشعيرÜ علاقة النT و f التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري Ü جامعة الجزائرÜ ٢٠٠Ð.

باللغة الفرنسية:

3. A . K . Hartani , Le pouvoir presidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996, These, Faculté de droit universite D'Alger, 2003

4. F.Bennabou –Kirane : " Les rapports entre le président de la Republique et L'A.P.N dans la constitution algérienne révisée le 28/11/1996 "- Faculté de droit universite d'Alger-2005.

المقاﻻ ا

بالعربية

č - د.مسعود شيŋوŶŨ المبادرا بالقوانين بين السلطة التنفيذية و البرلمانŨ مجلة النائŶŨ العدد الثاني Ũ ٢٠٠ď

٢ - د عبد المجيد زعŰنيŨ سلطاƘ رئيس الجمŋورية ƽي مجاŷ التشريŶ و التنƱيمŨ المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و اŰقتƮاديةŨ ǁ ďē Ũ رقم ٠٢ Ũ čĕĕĕ.

ď- سعيد مقدم Ũ المبادرا بالتعديŷŨ مداƼلة يالملتقŇ الوطني حوŷ موضوŶ : إشكالية المادا č٢٠ŨالملتقŇ الأوراسيŨيومي ٠٦-٠ē ديسمبر ٢٠٠Đ

Đ- بشير ياس شاو ƫ Ũ الدور التشريعي لمجاس الأمة Ũ مجلة الƱكر البرلماني Ũ العدد الثاني Ũ ٢٠٠ď

٥- بشير ياس شاو ƫ Ũ Ʈانعو القانون Ũ مداƼلة بالملتقŇ الوطني حوŷ موضوŶ : إشكالية المادا č٢٠ من دستور čĕĕ٦

٦- بوزيد لزهارŇ Ũ الدور التريعي لمجاس الأمة عاŇ ضوƅ المادا č٢٠ من الدستورŨ مجلة الƱكر البرلماني Ũ العدد ē Ũ ديسمبر ٢٠٠Đ

ē- د. عمر Ʈدوق Ũ مداƼلة ƽي الملتقŇ الوطني حوŷ موضوŶ اشكالية المادا č٢ من دستور čĕĕ٦ يوم ٠٦-٠ē ديسمبر ٢٠٠Đ نزŷ اŰوراسي

Ĕ- إدريس بوكرا Ũ المراجعƓة الدستورية ƽي الجزائر بين الثباƘ و التƛيير Ũ مجلة الإدارا Ũ مجلدĔ Ũ رقمč٠ Ũ čĕĕĔ

ĕ- نƮر الدين معمرŇ Ũ التشريŶ عن طريق المبادرا Ũ مجلة النائŶ Ũ العدد الرابŶ Ũ ٢٠٠Đ

č٠- العيد عاشورŇ Ũ إجراƅاƘ ومراحŷ إعداد النƭ التشريعي و إقرارƋ ƽي البرلمان الجزائرŇ Ũ مجلة الƱكر البرلماني Ũ العدد ٠ď Ũ ٢٠٠ď

čč - عبد القادر بن هنŇ Ũ الأسس العامة لتنƱيم السلطة التشريعية ƽي دستور الوŰياƘ المتحدا الأمريكية ودستور الجزائرŨمداƼلة ƽي الملتقŇ الوطني حوŷ موضوŶ : إشكالية المادا č٢٠ من دستور čĕĕ٦ Ũ يومي ٠٦ – ٠ē ديسمبر نزŷ الأوراسي

بالفرنسية

12- A.Djabbar , « Le conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel (A propos de L'avis de conseil constitutionel du 10fevrier 1998) », Revue IDARA , vol 10 , n° 2 Année 2000

النصوص القانونية:

أ/ الدساتير:

- الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.

- الدستور الجزائري لسنة čēē٦.
- الدستور الجزائري لسنة čēĔē.
- الدستور الجزائري لسنة čĕĕ٦.
- الدستور الفرنسي لسنة čĕ٥Ĕ.
- الدستور المغربي لسنة čĕĕ٦.
- الدستور الموريطاني لسنة čĕĕč.

٢/ القوانين:

- القانون العضوي ĕĕ-٠٢ الصادر في Ĕ٠/ď٠/čĕĕĕ المتعلق بالبرلمان وعلاقاتها بالحكومة.

ď/ الأنظمة الداخلية:

- النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في ٠č/٢٠/Ĕčĕĕč.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم الصادر في ٢٦/٠č/čĕĕĕ.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في ٢٠/ē٠/٢٠٠٠.

Đ/ رأي المجلس الدستوري:

- رأي رقم Đ٠/ ر.ن.د/م.د/ĕĕ المؤرخ في ٢č/٠٢/čĕĕĕ المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس الأمة.

٥/ الوثائق:

- الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان " التقرير العام للعهدة التشريعية ē٠٠٢/čĕĕē " الصادر عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان

التقرير العام
للعهدة التشريعية
1997-2002

أفريل 2002

II/ النصوص المصادق عليها حسب الدورات

عرفت هذه العهدة خلال الدورات العشر (10) ما يلي :

- المصادقة على تسع وخمسين (59) مشروع قانون،
- المصادقة على اقتراح قانون واحد (01)،
- رفض المجلس الشعبي الوطني اقتراح النصين الآتيين :

1- مشروع القانون المحدد لشروط ممارسة الحراسة ونقل الأملاك وحمايـة الأشخاص (جلسة التصويت المنعقدة في 19 يوليو 1998).

2- اقتراح القانون المتضمن رفع حالة الطوارئ (جلسة التصويت المنعقدة في 27 يناير 1999).

- سحبت الحكومة أربعة (04) مشاريع قوانين الآتية :

1- مشروع قانون متعلق بالسكن ذي الطابع الاجتماعي

2- مشروع قانون الأراضي الفلاحية.

3- مشروع القانون المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية (04 أفريل 1999).

4- مشروع القانون المعدل والمتمم للقانون المدني (25 أفريل 1999).

أولا : دورة الخريـــــف 1997

تمّ تسجيل أحد عشر (11) مشروع قانون هي :

1- قانون المالية لسنة 1998.

2- القانون المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني.

3- القانون المعدل والمتمم للقانون رقم 76-80 المتضمن القانون البحري.

4- القانون المعدل والمتمم للقانون رقم 79-07 المتضمن قانون الجمارك.

5- القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة وتنظيمه وسيره.

6- القانون العضوي المتعلق بمحكمة التنازع وتنظيمها وسيرها.

7- القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية.

8- القانون المتعلق بحماية التراث الثقافي

9- مشروع قانون يتعلق بالبرنامج الخماسي حول البحث العلمي.

10- مشروع قانون يتعلق ببيع أو إيجار الأراضي الفلاحية.

11- مشروع قانون يتعلق بالقانون الأساسي للقضاء.

كما تمّ تسجيل اقتراح قانون يتعلق بنظام التعويضات لعضو البرلمان بعد ان أبدت الحكومة رأيها بشأنه، رهو أول اقتراح قانون يدرسه المجلس منذ إنشائه.

وتمت المصادقة في هذه الدورة على القانونين (02) الآتيين :

1- قانون رقم 97-01 المؤرخ في 28 ربيع الثاني عام 1418 الموافق 31 غشت سنة 1997، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1997.

2- قانون رقم 97-02 المؤرخ في 2 رمضان عام 1418 الموافق 31 ديسمبر سنة 1997، يتضمن قانون المالية 1998.

ثانيا : دورة الربيع 1998

تميّزت هذه الدورة بالعدد الكبير من المشاريع المودعة، مما اضطر المجلس إلى تمديد الدورة بشهر طبقا لأحكام المادة 5 من القانون العضوي رقم 99-02، لاستكمال دراسة نقاط جدول الأعمال.

وفي هذا الإطار، تمّ تسجيل ستة عشر (16) مشروعا، وتنقسم هذه المشاريع إلى قسمين :

أ- مشاريع أعادت الحكومة تسجيلها، باعتبارها كانت قيد الدراسة بالمجلس الشعبي الوطني وهي :

1- القانون الأساسي للقضاء.

2- قانون الجمارك.

3- قانون بيع أو إيجار الأراضي الفلاحية.

4- قانون للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي.

ب- مشاريع كانت تنوي الحكومة تسجيلها وهي :

1- مشروع القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

2- مشروع القانون المتضمن قانون الإجراءات الجزائرية.

3- مسروع القانون المعدل والمتمم للقانون المتصمن قانون الأسرة.

4- مشروع القانون المتعلق بالإعلام.

5- مشروع القانون المتعلق بوكالات السياحة والسفر.

6- مشروع القانون الأساسي العام للوظيف العمومي.

7- مشروع قانون المجاهد والشهيد.

8- مشروع القانون المعدل والمتمم للقانون المدني.

9- مشروع القانون المعدل والمتمم لقانون العقوبات.

10- مشروع القانون المتعلق بنظام الفنادق.

11- مشروع القانون المعدل للمرسوم التشريعي رقم 94-12 المؤرخ في 26 ماي 1994 المحدد لنسب اشتراك الضمان الاجتماعي.

12- مشروع القانون المتعلق بالإشهار.

وشهدت هذه الدورة أيضا تسجيل **اقتراحات قوانين** بعد أن أبدت الحكومة رأيها بشأنها وفقاً لأحكام المادة 25 من القانون العضوي رقم 99-02 ، ويتعلق الأمر بـــ :

1- اقتراح قانون يتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية.

2- اقتراح قانون يتعلق بالقانون الأساسي لعضو البرلمان.

3- اقتراح قانون يتضمن رفع حالة الطوارئ.

فبالنسبة للاقتراحين الأول والثاني تمّ إيداعهما خلال دورة الخريف1997، أما الاقتراح الثالث فتَم إيداعه في دورة الربيع 1998.

وتجدر الإشارة إلى أنه تمّ تسجيل مشاريع القوانين الإضافية التالية :

1- مشروع القانون المتعلق بتعديل وتتميم قانون الإجراءات المدنية.

2- مشروع القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي.

3- مشروع القانون المعدل للمرسوم التشريعي المتضمن التأمين على البطالة.

4- مشروع القانون المتعلق بحماية الصحة وترقيتها.

5- مشروع القانون المحدد لشروط ممارسة نشاطات الحراسة ونقل الأملاك وحماية الأشخاص.

6- مشروع القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة.

7- مشروع قانون المالية التكميلي لسنة 1998.

وتمّت المصادقة على أحد عشر (11) قانونا :

1- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

2- القانون رقم 98-02 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية.

3- القانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 8 صفر عام 1419 الموافق 3 يونيو سنة 1998، يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وسيرها وعملها.

4- القانون رقم 98-04 المؤرخ في 20 صفر عام 1419 الموافق 15 يونيو سنة 1998، يتعلق بحماية التراث الثقافي.

5- القانون رقم 98-05 المؤرخ في أول ربيع الأول عام 1419 الموافق 25 يونيو سنة 1998، يعدل ويتمم الأمر رقم 76-80 المؤرخ

في 29 شوال عام 1396 الموافق 23 أكتوبر 1976، المتضمن القانون البحري.

6- القانون رقم 98-06 المؤرخ في ربيع الأول عام 1419 الموافق 27 يونيو يحدد القواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني.

7- القانون رقم 98-07 المؤرخ في 9 ربيع الثاني عام 1419 الموافق 2 غشت سنة 1998، يعدل ويتمم المرسوم التشريعي رقم 94 -11 المؤرخ في 15 ذي الحجة عام 1414 الموافق 28 مايو 1994 الذي يحدث التأمين عن البطالة لفائدة الأجراء الذين قد يفقدون عملهم بصفة لا إرادية لأسباب اقتصادية.

8- القانون رقم 98-08 المؤرخ في 12 ربيع الثاني عام 1419 الموافق 5 غشت سنة 1998، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1998.

9- القانون رقم 98-09 المؤرخ في 26 ربيع الثاني عام 1419 الموافق 19 غشت 1998 يعدل ويتمم القانون رقم 85-05، المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1405 الموافق 16 فيفري 1985، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها.

10- القانون رقم 98-10 المؤرخ في 29 ربيع الثاني عام 1419 الموافق 22 غشت 1998 يعدل ويتمم القانون رقم 79-07 المؤرخ في 26 شعبان عام 1399 الموافق 21 يوليو 1979، المتضمن قانون الجمارك.

11- القانون رقم 98-11 المؤرخ في 29 ربيع الثاني عام 1419 الموافق 22 غشت سنة 1998 يتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي 1998-2002.

ثالثا : دورة الخريف 1998

تضمن جدول أعمال هذه الدورة اقتراحات ومشاريع القوانين الآتية :

1- مشروع قانون المالية لسنة 1999.

2- مشروع القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

3- مشروع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

4- مشروع القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي.

5- مشروع قانون يحدد كيفيات وشروط بيع أو إيجار الأراضي الفلاحية التابعه للأملاك الوطنية .

6- مشروع قانون الأسرة.

7- مشروع قانون الإجراءات المدنية

8- مشروع قانون المجاهد والشهيد

9- مشروع القانون المحدد للقواعد المتعلقة بالفندقة.

10- مشروع قانون يحكم نشاط وكالة السياحة والأسفار.

11- اقتراح قانون يتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية.

12- اقتراح قانون يتعلق برفع حالة الطوارئ

13- مشروع القانون المدني

14- مشروع القانون الأساسي العام للوظيف العمومي.

15- مشروع القانون التوجيهي للتعليم العالي.

16- مشروع قانون الإعلام

17- مشروع القانون المتعلق بالسجل التجاري.

18- مشروع القانون المتعلق بنزاعات الضمان الاجتماعي.

19- مشروع القانون المحدد نسبة الاشتراك في الضمان الاجتماعي.

20- مشروع قانون الإشهار.

21- مشروع قانون العقوبات.

22- مشروع قانون النشاطات المنجمية.

23- مشروع القانون التجاري.

24- مشروع قانون الخدمة الوطنية.

25- مشروع القانون التوجيهي للمنظومة التربوية.

26- مشروع قانون التقاعد.

ومن بين هذه النصوص، هناك نصوص مسجلة، بعضها مودع في دورة الربيع 1998 وتأجلت إلى هذه الدورة، ونصوص أخرى سجلت أو أعيد تسجيلها في هذه الدورة.

وقد تمّت المصادقة في هذه الدورة على أربعة (04) قوانين هي :

1- القانون رقم 98-12 المؤرخ في 13 رمضان عام 1419 الموافق 31 ديسمبر سنة 1998، يتضمن قانون المالية لسنة 1999.

2- القانون رقم 99-01 مؤرخ في 19 رمضان عام 1419 الموافق 6 يناير سنة 1999، يحدد القواعد المتعلقة بالفندقة.

3- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 8 مارس سنة 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

4- القانون رقم 99-09 المؤرخ في 15 ربيع الثاني عام 1420 الموافق 28 يوليو سنة 1999، يتعلق بالتحكم في الطاقة.

رابعا : دورة الربيـــــع 1999

تضمن جدول أعمال هذه الدورة مشاريع واقتراحات القوانين التالية :

1- مشروع القانون الأساسي العام للوظيف العمومي.

2- مشروع قانون الإجراءات المدنية.

3- مشروع القانون المتضمن القانون المدني.

4- مشروع القانون المتعلق بالسجل التجاري.

5- مشروع القانون المتعلق بالتمهين.

6- اقتراح قانون يتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية.

7- مشروع قانون يحدد كيفيات بيع أو إيجار الأراضي الفلاحية.

8- مشروع قانون الأسرة.

9- القانون الأساسي لعضو البرلمان (المواد محل الخلاف).

ملاحظة :

تميّزت هذه الدورة بتسجيل مشروع قانون ذي طابع استعجالي يتعلق باستعادة الوئام المدني.

طلبت الحكومة بناء على مراسلات رسمية بعد ضبط جدول أعمال الدورة، تسجيل ثلاثة (03) مشاريع قوانين هي :

1- مشروع القانون المتعلق بالإشهار (مسجل في جدول أعمال دورة الخريف 1998).

2- مشروع القانون المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي (مسجل في جدول أعمال دورة الخريف 1998).

3- مشروع القانون المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي.

وتمت المصادقة على ثمانية (08) قوانين :

1- القانون رقم 99-03 المؤرخ في 5 ذي الحجة عام 1419 الموافق 22 مارس سنة 1999، يعدل ويتمم القانون رقم 83-12 المؤرخ في 21 رمضان عام 1403 الموافق 2 يوليو سنة 1983 والمتعلق بالتقاعد.

2- القانون رقم 99-04 المؤرخ في 5 ذي الحجة عام 1419 الموافق 22 ، يعدل المرسوم التشريعي رقم 94-12 المؤرخ في ذي الحجة عام 1414 الموافق 26 مايو سنة 1998 .المحدد لنسبة الاشتراك في الضمان الاجتماعي.

3- القانون رقم 99-05 المؤرخ في 18 ذي الحجة عام 1419 الموافق 4 أبريل سنة 1999، يتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي.

4- القانون رقم 99-06 المؤرخ في 18 ذي الحجة عام 1419 الموافق 4 أبريل سنة 1999، يحدد القواعد التي تحكم نشاط وكالة السياحة والأسفار.

5- القانون رقم 99-07 المؤرخ في 18 ذي الحجة عام 1419 الموافق 5 أبريل سنة 1999، يتعلق بالمجاهد والشهيد

6- القانون رقم 99-08 مؤرخ في 29 ربيع الأول عام 1420 الموافق 13 يوليو سنة 1999، يتعلق باستعادة الوئام المدني .

7- القانون رقم 2000-01 المؤرخ في 1420 الموافق 18 يناير سنة 2000، يعدل ويتمم للقانون رقم 81-07 المؤرخ في 24 شعبان عام 1401 الموافق 27 يونيو سنة 1981 والمتعلق بالتمهين.

8- قانون المالية التكميلي لسنة 1999.

خامسا : دورة الخريف 1999

كان جدول أعمال هذه الدورة جدولا مؤقتا ويكتسي طابعا خاصا نظراً للظروف الخاصة والآجال الحاسمة التي عرفتها الجزائر خلال هذه الفترة.

وقد تمّ تسجيل مشاريع القوانين التالية :

1- مشروع قانون المالية لسنة 2000.

2- مشروع قانون يتضمن السجل التجاري.

3- مشروع قانون توجيهي للتكوين المهني.

4- مشروع قانون سبر الأراء.

هذا بالإضافة إلى تسجيل اقتراح القانون الخاص بالاجتماعات والمظاهرات العمومية.

وقد تميّزت هذه الدورة بإيداع مشروع قانون واحد يتمثل في مشروع قانون المالية لسنة 2000.

وتمّت المصادقة على القانونين (02) الآتيين :

1- القانون رقم 99-10 المؤرخ في 03 شعبان عام 1420 الموافق 11 نوفمبر سنة 1999، يعدل ويتمم القانون رقم 83-15 المؤرخ في 21 رمضان عام 1403 هـ الموافق 02 يوليو 1983 والمتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي.

2- القانون رقم 99-11 المؤرخ في 15 رمضان عام 1420 الموافق 23 ديسمبر سنة 1999 يتضمن قانون المالية لسنة 2000.

سادسا : دورة الربيـــــع 2000

نظراً لحداثة تعيين الحكومة، والموافقة على برنامجها من طرف المجلس الشعبي الوطني في 24 يناير2000، فلم يتم إيداع إلا أربعة (04) مشاريع قوانين هي :

1- الأمر رقم 01-2000 المتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها.

2- مشروع قانون المالية التكميلي لسنة 2000.

3- مشروع القانون المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالسكن ذي الطابع الاجتماعي.

4- مشروع القانون المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية الذي ألحت الحكومة على استعجاليته طبقا لأحكام المادة 17 من القانون العضوي رقم 02-99.

وتمّت المصادقة على ثلاثة (03) قوانين :

1- الأمر رقم 2000-01 المؤرخ في 25 ذي القعدة عام 1420هـ الموافق أول مارس سنة 2000، المتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها.

2- القانون رقم 2000-02 المؤرخ في 24 ربيع الأول عام 1421 الموافق 27 يونيو سنة 2000 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000.

3- القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 5 جمادى الأولى عام 1421 الموافق 5 غشت سنة 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية.

سابعا : دورة الخريف 2000

تمّ خلال هذه الدورة إيداع مشاريع القوانين التالية :

1- مشروع قانون يعدل القانون المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني.

2- مشروع قانون يعدل القانون المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي.

3- مشروع قانون المالية والميزانية لسنة 2001

4- مشروع قانون يعدل ويتمم القانون المتعلق بالأوقاف.

وتمّت المصادقة على أربعة (04) قوانين :

1- القانون رقم 2001-01 مؤرخ في ذي القعدة عام 1421 الموافق 31 يناير سنة 2001، متعلق بالقانون الأساسي لعضو البرلمان.

وتجدر الملاحظة إلى أن مجلس الأمة قد درس نص هذا القانون، وصادق عليه بتاريخ 26 نوفمبر 1998، مع التحفظ على إحدى عشر (11) مادة منه أحيلت على اللجنة المساوية الأعضاء، بعد أن أبدت هذه اللجنة رأيها في المواد محل الخلاف، وتمت المصادقة عليها بتاريخ 28 نوفمبر 2000.

2- القانون رقم 2000-04 المؤرخ في 10 رمضان عام 1421 الموافق 6 ديسمبر سنة 2000، المعدل للقانون رقم 99-05 المؤرخ في 18 ذي الحجة عام 1419 الموافق 04 أبريل سنة 1999، والمتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي.

3- القانون رقم 2000-05 المؤرخ في 10 رمضان عام 1421 الموافق 6 ديسمبر سنة 2000، المعدّل والمتمم القانون رقم 98-06

المؤرخ في 3 ربيع الأول عام 1419 الموافق 27 جوان سنة 1998 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني.

4- القانون رقم 2000-06 المورخ في 27 رمضان عام 1421 الموافق 23 ديسمبر 2000، المتضمن المالية لسنة 2001.

ثامنا : دورة الربيـــــع 2001

تمّ خلال هذه الدورة تسجيل وإيداع مشاريع القوانين التالية :

1- الأمر المتضمن تعديل القانون المتعلق بالنقد والقرض.

2- مشروع القانون المعدل والمتمم للأمر المتضمن قانون الإجراءات المدنية.

3- مشروع القانون المعدل والمتمم للأمر المتعلق بالمساعدة القضائية.

4- مشروع قانون المناجم.

5- مشروع القانون المتعلق بتوجيه النقل البري وتنظيمه.

6- مشروع القانون المعدل والمتمم للأمر المتضمن قانون الإجراءات الجزائية.

7- مشروع القانون المعدل والمتمم للأمر المتضمن قانون العقوبات.

8- مشروع القانون المتعلق بالصيد البحري وتربية المائيات.

9- مشروع القانون المتضمن الموافقة على القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي.

10- مشروع القانون المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001.

11- مشروع القانون المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وأمنها سلامتها.

وتمّت المصادقة على أحد عشر (11) قانون:

1- الأمر رقم 01-01 مؤرخ في 4 ذي الحجة عام 1421 الموافق 27 فبراير سنة 2001، يعدل ويتمم القانون رقم 90-10 المؤرخ في

19 رمضان عام 1410 الموافق 14 أبريل سنة 1990 المتعلق بالنقد والقرض.

2- القانون رقم 01-05 مؤرخ في 28 صفر عام 1422 الموافق 22 مايو سنة 2001، ويتمم الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية.

3- القانون رقم 01-06 مؤرخ في 28 صفر عام 1422 الموافق 22 مايو سنة 2001، ويتمم الأمر رقم 71-57 المؤرخ في 14 جمادى الثانية عام 1386 الموافق 8 يونيو 5 غشت سنة 1971 المتعلق بالمساعدة القضائية.

4- القانون رقم 01-07 مؤرخ في 28 صفر عام 1422 الموافق 22 مايو سنة 2001، ويتمم الأمر رقم 91-10 المؤرخ في 12 شوال عام 1411 الموافق 27 أفريل 1991 المتعلق بالأوقاف.

5- القانون رقم 01-08 مؤرخ في 4 ربيع الثاني عام 1422 الموافق 26 يونيو سنة 2001 يعدل ويتمم الأمر 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1996 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية.

6- القانون رقم 01-09 مؤرخ في 4 ربيع الثاني عام 1422 الموافق 26 يونيو سنة 2001، يعدل ويتمم الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 المتضمن قانون العقوبات.

7- القانون رقم 01-10 المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1422 الموافق 3 يوليو سنة 2001 الذي يتضمن قانون المناجم.

8- القانون رقم 01-11 مؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1422 الموافق 3 يوليو سنة 2001، المتعلق بالصيد البحري وتربية المائيات.

9- القانون رقم 01-13 المؤرخ في 17 جمادى الأولى عام 1422 الموافق 7 غشت 2001، المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه.

10- القانون رقم 01-12 المؤرخ في 27 ربيع الثاني عام 1422 الموافق 19 يوليو 2001، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001

11- القانون المالية رقم 01-14 المؤرخ في 29 جمادى الأولى عام 1422 الموافق 19 غشت سنة 2001 المتضمن تنظيم حركة المرور عبر الطرقات وسلامتها وأمنها.

تاسعا : دورة الخريـــــف 2001

تمّ خلال هذه الدورة إيداع أحد عشر (11) مشروع قانون وهي :

1- مشروع القانون المتعلق بالكهرباء وبتوزيع الغاز بواسطة القنوات.

2- مشروع القانون المتعلق بحماية الساحل وتثمينه.

3- مشروع القانون المتعلق بحماية الأشخاص المعوقين وترقيتهم.

4- مشروع القانون المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها.

5- مشروع القانون المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستديمة.

6- مشروع القانون المتعلق بتسيير ومراقبة وإزالة النفايات.

7- الأمر المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها.

8- الأمر المتعلق بتطوير الاستثمار.

9- الأمر المتعلق بتأسيس تعريفة جمركية جديدة.

10- مشروع القانون التوجيهي حول ترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

11- ومشروع قانون المالية لسنة 2002.

وتمّت المصادقة على تسعة (09) قوانين :

1- القانون رقم 01-15 المؤرخ في 4 شعبان 1422 الموافق 21 أكتوبر 2001،، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 01-02 مؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1422 الموافق 20 غشت سنة 2001، المتضمن تأسيس تعريفة جمركية جديدة.

2- القانون رقم 01-16 المؤرخ في 4 شعبان عام 1422 الموافق 21 أكتوبر 2001، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 01-02 مؤرخ

في أول جمادى الثانية عام 1422 الموافق 20 غشت سنة 2001، المتعلق بتطوير الاستثمار.

3- القانون رقم 01-16 المؤرخ في 4 شعبان عام 1422 الموافق 21 أكتوبر 2001، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 01-03 مؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1422 الموافق 20 غشت سنة 2001، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها.

4- القانون رقم 01-21 مؤرخ في 7 شوال عام 1422 الموافق 22 ديسمبر سنة 2001، المتضمن قانون المالية لسنة 2002.

5- القانون رقم 01-18 مؤرخ في 27 رمضان عام 1422 الموافق 12 ديسمبر سنة 2001 المتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغير والمتوسطة.

6- القانون رقم 01-20 مؤرخ في 27 رمضان عام 1422 الموافق 12 ديسمبر سنة 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

7- القانون رقم 01-19 مؤرخ في 27 رمضان عام 1422 الموافق 12 ديسمبر سنة 2001، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها.

8- القانون رقم 02-02 مؤرخ في 27 ذي القعدة عام 1422 الموافق 5 فبراير سنة 2002، المتعلق بحماية الساحل وتثمينه.

9- القانون رقم 02-01 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1422 الموافق 5 فبراير سنة 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات.

عاشرًا : دورة الربيع 2002

تمّت المصادقة خلال هذه الدورة على ستة (06) قوانين :

1- القانون المتعلق بحماية الأشخاص المعوقين وترقيتهم.

2- القانون المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها.

3- الأمر رقم 02-01 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002.

4- الأمر رقم 02-02 المعدل والمتمم التعريفة الجمركية المؤسسة بالأمر رقم 01-02 المؤرخ في 20 غشت سنة 2001.

5- الأمر رقم 02-03 المتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي فيضانات 10 نوفمبر سنة 2001.

6- الأمر رقم 02-04 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان.

وقد ميّز هذه الدورة عرض السيد رئيس الجمهورية التعديل الدستوري على غرفتي البرلمان المجتمعتين معاً، للمصادقة وفقا لأحكام المادة 176 من الدستور.

الفهـــــــرس